



**HAL**  
open science

# Make prison standards great : prison management and international cooperation

Tom Féréol

► **To cite this version:**

Tom Féréol. Make prison standards great : prison management and international cooperation. Political science. 2018. dumas-02541520

**HAL Id: dumas-02541520**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02541520v1>**

Submitted on 13 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

SCIENCES PO GRENOBLE

Tom FÉREOL

***MAKE PRISON STANDARDS GREAT***

PRISON MANAGEMENT AND INTERNATIONAL  
COOPERATION

2017/2018

MASTER PRATIQUES ET POLITIQUES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Sous la direction de Sabine SAURUGGER

UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

SCIENCES PO GRENOBLE

Tom FÉRÉOL

***MAKE PRISON STANDARDS GREAT***

PRISON MANAGEMENT AND INTERNATIONAL  
COOPERATION

2017/2018

MASTER PRATIQUES ET POLITIQUES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Sous la direction de Sabine SAURUGGER

La rédaction de ce mémoire fut un travail solitaire. Les échanges que j'ai créés avec les spécialistes de la détention m'ont permis de combler cette solitude, tout en inspirant certaines des idées qui s'y trouvent. Je tiens à remercier l'ensemble des personnes avec qui je me suis entretenu, pour un bref échange ou pour un entretien plus conséquent. Je tiens également à remercier la directrice de ce mémoire, Sabine Saurugger ainsi que les responsables de mon master, Franck Petiteville et Pierre Micheletti, qui m'ont donné le goût des politiques publiques internationales. Je suis reconnaissant envers le cabinet de conseil, son directeur et ses membres qui m'ont accueilli, pour m'avoir donné l'opportunité de travailler sur les projets de réformes pénitentiaires sous l'angle de l'assistance technique. Mon intérêt pour les politiques pénitentiaires est une réconciliation, entre d'un côté mon interrogation face à la prison et à la détention dans le monde et de l'autre, la nécessité de protéger la dignité humaine. Je souhaite que ce modeste travail y contribue.

**TABLE OF CONTENTS**

- Introduction .....7**
- I. The Diversity of Prison Systems Around the World .....7**
  - A. Research question.....8
  - B. The underlying contract of development aid .....8
- II. Implementation, a complex yet flexible concept.....9**
  - A. ‘Top-down’ vs. ‘Bottom-up’ approaches.....9
  - B. A third generation in implementation: Conflict-Ambiguity Matrix .....10
- III. Hypotheses.....11**
  - A. Is there hope in prison reform?.....11
  - B. Research Design.....12
  - C. Operationalization.....12
- Part I – Prison standards and international cooperation: a matter of compatibility?.....15**
- Chapter I – Penitentiary Reform and Development Assistance: A Strong Belief in Rule of Law....15**
  - I. The Functioning of Development Assistance.....15
    - A. The contribution of the European Union to ODA..... 15
    - B. Twinning vs. Technical Assistance: Different means to different ends..... 16
  - II. The Ambiguous Position of the Penitentiary Policy .....17
    - A. ‘State-crafting’ through the construction of the penitentiary system..... 17
    - B. Penitentiary policy and policy change ..... 19
- Chapter II – Do International Prison Standards Matter? .....21**
  - I. A Lack of Concrete Improvement in the Situation of Detainees .....21
    - A. Facts and figures of imprisonment worldwide..... 21
    - B. A concerning situation for detainees..... 22
  - II. A Renewed Commitment Toward International Prison Standards .....24
    - A. Prison standards and policy transfer ..... 24
    - B. The instruments of soft law ..... 25
  - III. Good prison management .....28
    - A. Who comply? State vs. individuals ..... 29
    - B. A mix of ambiguity for a mix in application..... 30
- Chapter III – The Challenge of Penitentiary Reform.....34**
  - I. Success as a Matter of Interpretation.....34
    - A. Beyond the rhetoric of policy success or failure..... 34
    - B. Dignity as a scale of measuring penitentiary policies ..... 35

II.	Street-level bureaucrats and prison management.....	36
A.	A turning point of the reform.....	37
B.	The challenge of policy appropriation .....	38
III.	The Limited Impact of Penitentiary Reform.....	39
A.	The reliance on the beneficiary administration.....	39
B.	An inappropriate system.....	40
<b>Part II – Adapting the means to the goal .....</b>	<b>43</b>	
<b>Chapter I – Analysing Penitentiary Reform, the Case Study of Morocco .....</b>	<b>44</b>	
I.	An ‘Urgent’ Case on Prison Reform .....	44
A.	The country’s commitment toward international prison standards.....	44
B.	A misunderstanding of the problem of the penitentiary system?.....	45
II.	A ‘typical case’ of technical assistance .....	45
A.	The Maghreb, a strategic region for the European Union .....	46
B.	Morocco after the Arab Spring: a solid façade .....	46
<b>Chapter II – The Problem of Implementation .....</b>	<b>49</b>	
I.	A Long Way to Come: a Programme Under High Pressure .....	49
A.	The high expectations of the central administration.....	49
B.	Potential hurdles .....	50
II.	Policy design matters: ambiguous norms for non-ambiguous results .....	51
A.	A realistic objective: reinsertion.....	51
B.	Prison standards as inspirational norms .....	53
III – From Empathy to Technical Expertise: the Role of Experts in the Success of the Project .....	55	
A.	The importance of cognitive and relational factors .....	55
B.	A professional ethos.....	56
C.	Alternatives to prison in developing countries .....	57
<b>Conclusion .....</b>	<b>58</b>	
<b>Bibliography.....</b>	<b>59</b>	
<b>Annexes .....</b>	<b>67</b>	



# INTRODUCTION

## I. The Diversity of Prison Systems Around the World

The cooperation between penitentiary administrations implies a dichotomous situation: either penitentiary administrations - and their respective interplay of culture, interpersonal dynamics and set of untold norms - share a same understanding of blame and punishment or they don't. Most of times, it's in between the two extremes that officials, independent experts, consulting firms and civil servants find themselves collaborating. Penitentiary cooperation has one major objective: to improve the condition of prisoners and detainees through the reinforcement of the governance and the capabilities of the administration. This vague formulation hides many discrepancies between prison systems around the world. Improving detention conditions in Mauritania will mostly consist in ensuring basic needs: access to water and sanitation, health care, etc. To cope with food scarcity, penitentiary systems would develop self-subsistence programmes by establishing gardens, ensuring also a source of income for detainees. In Madagascar, the focus of the government is to build decent facilities. In the Maghreb region, all three countries (Algeria, Morocco and Tunisia) have launched the reform of their penitentiary administration through the cooperation with the European Union. All three share – to a limited extent – a common identity: the Arabic language and their proximity with the European Union across the Mediterranean Sea. They also face similar problems: overcrowded prisons, human rights violations, limited set of alternatives to imprisonment, rudimentary probation system and inadequate reinsertion programme<sup>1</sup>. Under the umbrella of development aid and the financial instrument “European Neighbourhood Instrument” (ENI), all three governments have expressed their desire to reform their prison system, although on different period<sup>2</sup>. Two scenarios, often combined, are possible to implement such cooperation: twinning projects or technical assistance projects. Twinning implies direct exchanges between two public administrations (one of a EU Member States and of beneficiary or partner countries) and is limited to countries benefiting from the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) or the ENI, whereas technical assistance requires the recruitment of a contractor who oversees the implementation of the project. It is during an internship in such organisation (a consulting firm) that we found ourselves feeding a reflexion surrounding the impact of such projects on the beneficiary country. We wanted to look at the penitentiary reform projects from an uncharted point of view: international prison standards. Prison standards are a set of rules and

---

<sup>1</sup> Probation refers to the process through which a prisoner is released without finishing its sentence (conditional release). Reinsertion comes afterward, when the ex-detainee must reintegrate society.

<sup>2</sup> Algeria has started first, followed by Tunisia and Morocco.



directions which ‘*when taken together, constitute a model for good prison management*’<sup>3</sup>. Prison standards bring together international human rights law (legally binding) and recall the importance of managing prisons with respect of the humanity of everyone involved in its environment: prisoners, prison staff and visitors. It is tempting to connect prison reform projects (the *policy*) and prison standards, assuming that the first make use of the second to settle their intervention. Drawing conclusions from our exploratory interviews, we assumed that only a small proportion of the project activities would have a real impact over the situation of detainees. Yet, we strongly believe they matter because they are an opportunity to improve substantially the situation of people deprived of their liberty, regardless of the circumstances. Concerned about the purpose of imprisonment worldwide, we wonder about the objective of penitentiary reform projects: why would countries accept penitentiary cooperation, if not to improve the situation inside their prisons? We chose Morocco for two reasons. Serendipity is one of them: having worked on the public tender launched for this project by the European Union, we seized the opportunity to investigate the dynamics at stake during earlier stages of the project. We realized that international prison standards were a little concern for the actors involved. *Zemblanity* is the other one: defined by William Boyd as an “*unpleasant surprise*”, it reflects the expected discovery that we did at the beginning of this study, when we understood that penitentiary reform projects do not have a tremendous impact on penitentiary policies at the macro level and prison management at the micro level.

## A. Research question

Do international prison standards influence penitentiary reform projects? To answer this, we will be looking at the configuration of institutional, cognitive or juridical factors that provide fruitful conditions for implementing prison reform policies. We entrench our study in two set of literature: one regarding development aid and the other one about implementation.

## B. The underlying contract of development aid

Prison reforms funded by international donors are part of international public policies. As such, they are designed according to different standards that encompass human rights, gender equality, prison standards, technical instruments, etc. The underlying idea behind development aid, is that if the policy is implemented differently than its initial design or diverted from its initial purpose, then there is a breach in the idea of international aid, which is to give

---

<sup>3</sup> Andrew Coyle and Helen Fair, *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff*, 3rd edition (London: Institute for Criminal Policy Research, 2018).

the means and resources to developing countries to install reliable and strong institutions. The policy – and implicitly, the funds of the donor – would fail to achieve its objective, bringing negative representations over international cooperation. As explained hereinbefore, we assume that most development projects have limited impact over public policies. But whereas policy failure is common at the beginning, but we would expect adaptation and policy learning to overcome the difficulties encountered previously; i.e. if one penitentiary reform project has failed, project managers should be able to improve their intervention on the next one. We would like to investigate the dynamics and rationalities at stake during the reception of reforms inside the prisons or, put differently, what are the determinants that hinder or enable a project to be implemented? In her PhD, Hélène Colineau has had a careful look at the propagation of norm through European aid<sup>4</sup>, especially in Algeria, a neighbouring country in which penitentiary reform was being undertaken. She assesses that the European Union uses penitentiary reforms to promote the judiciary corpus of ‘human rights’ and rule of law considered as soft law, but a soft law that lies in the constitutive body of the European Union. She explains that the project has more to do with the visibility of the diplomatic link rather than the effective reform of the penitentiary system<sup>5</sup>. Local actors, through the appropriation of the norms and rules, keep the upper hand in the implementation of the programme. Beneficiary country – its government and its administrations – are on one side, while the European Union and its embassy – the Delegation of the EU – are on the other. It’s not easy to measure the power balance between the two since much is at stake, keeping the underlying principle of reputation in mind. In her work, she explains that the EU’s development policy, ‘*leading and benevolent*’ as written by Jan Orbie<sup>6</sup>, might sometimes be toothless to ensure that the objectives in terms of democratic principles, rule of law or gender equality are achieved. Our aim is not to replay the scene. We want to break down the apparent equation running through penitentiary reform projects and assess whether international prison standards are making any difference inside the prison environment.

## II. Implementation, a complex yet flexible concept

### A. ‘Top-down’ vs. ‘Bottom-up’ approaches

---

<sup>4</sup> Hélène Colineau, ‘Interroger La Diffusion Des Normes Dans l’aide Européenne Aux Pays En Transition: Les Projets de Réforme Pénitentiaire’, *Politique Européenne*, 46.4, 118.

<sup>5</sup> Colineau., p. 135.

<sup>6</sup> Jan Orbie and Helen Versluys, ‘The European Union’s International Development Policy: Leading and Benevolent?’, in *Europe’s Global Role: External Policies of the European Union* (Aldershot, Hants, England ; Burlington, Vt: Ashgate, 2008).

In dealing with projects, we must refer to the book of Pressman and Wildavsky, who set a precedent for future explanation on implementation<sup>7</sup> and paved the way for the first generation of scholars working on implementation. They focused on the *Oakland Project*, conceived by the Economic Development Administration in California to create at least 3000 jobs among marginalised communities in the city of Oakland in 1965. Drawing on their conclusions, we can identify potential hurdles that would prevent the implementation to succeed. Among these, the “*innumerable steps*” suggesting “*simplicity in policies is much to be desired*” would constitute one. Also, disagreements could cause delay since renegotiation are time and resources consuming, therefore the use of resources is a direct function of intensity of preference: *the more the actor is willing to implement the project, the more resources she will be engaging to achieve this end*. But why are prisons relevant to illustrate the implementation problem? From our perspective, it is relevant to study the reform of prison systems because projects to be implemented are relying on this ‘soft’ international set of norms (or at least, that is what we assumed). Changes are observed, whether because actors are becoming aware of the existence of this set of norms or for another reason. Therefore prisons, functioning as a closed and out of sight part of the society, are forced to open when the external intervention is planned.

### B. A third generation in implementation: Conflict-Ambiguity Matrix

As part of the ‘third generation’ trying to overcome the debate between ‘top-down’ and ‘bottom-up’ approaches, Matland tried to bridge the gap between the two by incorporating insights of both camps into its ‘Ambiguity-Conflict matrix’<sup>8</sup>. According to him, the implementation process will follow different paths depending on the level of conflict between the actors but also depending on the ambiguity of the policy to be implemented. He identifies four policy implementation paradigms (administrative, political, symbolic or experimental) depending on its 2x2 table. He defines policy conflict as the degree of incompatibility between one individual or an organisation and the rest of the organisation. Looking at prison reform, we understand that conflict is likely to happen between an organisation with professed goals or activities and penitentiary agents responsible for their implementation.

*Table 1. Matland’s Ambiguity-Conflict Matrix*

	<b>Conflict</b>
--	-----------------

<sup>7</sup> Jeffrey Leonard Pressman and Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, 3. ed (Berkeley: Univ. of California Press).

<sup>8</sup> Richard Matland, ‘Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation’, *Journal of Public Administration Research and Theory*.

<b>Ambiguity</b>	<i>Low</i>	<i>High</i>
<i>Low</i>	Administrative implementation	Political implementation
<i>High</i>	Experimental implementation	Symbolic Implementation

The ambiguity of the policy is divided between ambiguity of goals and ambiguity of means. Top-downers have pushed for goal clarity and we would argue the same, taking the example of human rights norms. Tomas Martin, an anthropologist, has studied more precisely how penitentiary officers in decentralized administration embraced the norms brought by the project. He is working for the Danish Institute Against Torture, a NGO whose role is to prevent the use of torture around the world. In a rural prison in Uganda and studying the way prison officers embraced the norms, Martin explained that human rights are locally negotiated<sup>9</sup>. His conclusion was that human rights norms are so malleable that they are embraced in a very different way than the initial plan. Inputs from anthropology are valuable, as Olivier de Sardan differentiates between the “ideal appropriation” and the “real appropriation” of the project<sup>10</sup>. The “malleability” and “robustness” of human rights norms enable them to be embraced differently between the superior administration and the “street-level bureaucrats”<sup>11</sup>, the prison officers. In his article about prisons in India, he insisted on the resistance from the guards, who saw the arrival of new norms labelled “human rights” as a threat for their legitimacy<sup>12</sup>. The implementation process within penitentiary system is about the appropriation of local actors of Human Rights norms, the way they are being translated into daily practice. It is the same with prison standards: how are penitentiary agents understanding them? How is the central administration planning to disseminate deontology among its workers? We could imagine that ambiguity has positive effects because it is less likely to lead to conflict. As the policy becomes more explicit, existing actors are less able to subvert its purpose and embrace the reform.

### III. Hypotheses

#### A. Is there hope in prison reform?

Two competing hypotheses find reasonable grounds to answer our question.

<sup>9</sup> Tomas Max Martin, ‘Reasonable Caning and the Embrace of Human Rights in Ugandan Prisons’, *Focaal*, 2014.68 (2014).

<sup>10</sup> Jean-Pierre Olivier de Sardan, ‘The Eight Modes of Local Governance in West Africa’, *IDS Bulletin*, 42.2 (2011), 22–31.

<sup>11</sup> Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Updated ed (New York: Russell Sage Foundation, 2010).

<sup>12</sup> Tomas Martin, ‘Taking the Snake Out of the Basket: Indian Prison Warders’ Opposition to Human Rights Reform’, in *State Violence and Human Rights*.

(H1) On the one hand, we know penitentiary administrations are organisations with a great deal of inertia. Overall, only a small proportion of the project's activities will have a substantive impact. Prison reform projects are meant to implement prison standards, but paradoxically they fail to advocate them. Projects exist to settle diplomatic agreement and fail to address the underlying cause of the prison system's problem in the Maghreb region: the consideration for detained individuals. Despite being rooted in international standards, prison reform projects are not likely to implement them.

(H2) On the other hand, we cannot put aside both the project design - i.e. *the terms of references, the logical frame* – or the importance of informal factors – such as the capacity for the experts to connect with their counterparts – to trigger change in the penitentiary policy of the partner country. We believe that missions create links and networks of actors involved in the improvement of detention conditions over the region, despite facing lack of means and time to reform the entire administration. International standards do not influence directly prison reform projects but through the professional ethos of experts, protection officers and human rights experts.

## B. Research Design

Our research is based on practical experience of international expertise. We will be looking for our materials in two different sources. First, our goal is to gather empirical evidence through interviews with experts, civil servants from the beneficiary countries and programme managers. From the selection process to the final achievement, we follow the different steps that take a consulting company, willing to win a tender, to the implementation of the project. We believe that both experts and programme managers have a specific understanding of penitentiary cooperation, which frame the proceedings of the project. Second, we have at our disposition a substantial database that is twofold: project management and the other about the juridical, cognitive and cultural settings in the region. We aim at investigating both to gain insights about the content of the penitentiary policy (1) and about the context of the project (2).

## C. Operationalization

Investigating the penitentiary reform project in Morocco, we will answer the following questions: are international donors changing our way to look at prison management? How do international donors tackle prison management? Is international expertise the best way to humanise detention conditions? All these questions must eventually answer, partially at least, whether

technical assistance projects are helpful in improving prison governance around the world<sup>13</sup>. Some elements will enable us to assess the use of prison standards. Interviews with the protagonists of the support programme: (1) experts, programme managers from donors and UN agencies, civil servants from the prison administration; (2) the policy design of the project and the way it is given its existence (documents, material productions, terms of references, convention of agreement and twinning project). If our first hypothesis is true, we shall find low references in all these materials to the set of prison standards. If our second hypothesis is true, we shall feel that, despite low references, actors are driven by the issue of imprisonment worldwide and try, with modesty, to instigate change.

---

<sup>13</sup> See Annex. 3 – Logical Frame



# PART I – PRISON STANDARDS AND INTERNATIONAL COOPERATION: A MATTER OF COMPATIBILITY?

## Chapter I – Penitentiary Reform and Development Assistance: A Strong Belief in Rule of Law

### I. The Functioning of Development Assistance

The European Union and its member states are the major contributor to development aid (A). Support programmes can be implemented in two different ways: technical assistance missions or twinning projects (B).

#### *A. The contribution of the European Union to ODA*

Anyone willing to understand the contribution of the European Union to the Official Development Assistance (ODA) must revert to the work of the European Commission (EC) and the OECD's website. The EC is the principal and through its network of 150 Delegations around the world; it contributes to the important flow of aid "*designed to promote the economic development and welfare of developing countries*"<sup>14</sup>. In 2017, ODA witnessed a slight decrease compared to 2016, from USD 144.9 billion to 144.16 billion. Two separate institutions give the European Union its leading role: the DG Development and Cooperation (DEVCO) and the European External Action Service (EEAS). Globally, the EU is the fourth-largest donor with 16 billion dollars per year. When contributions from Member States (MS) and the EC are put together, it represents more than half of all development aid which makes it '*the world's leading donor of development assistance*' with €75.5 billion in 2017<sup>15</sup>. The official communication of the EU would rather highlight this figure, which combines aid from EU funds with aid from EU countries' national budgets. As Bué puts it, the European Union is often pictured as the 'World champion of development aid'<sup>16</sup>. Whereas the EEAS has more of a diplomatic and political role, the DG manages funds in all its diverse forms (subventions to NGOs, grants, budget contributions, etc.). However, the DG has been forced in the past to develop new strategies to

---

<sup>14</sup> Definition of ODA according to the OECD website: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>, 'Net ODA' consulted on 03/06/18.

<sup>15</sup> DG DEVCO, European Commission, and European Union, 'EU Remains the World's Leading Donor of Development Assistance: €75.7 Billion in 2017', *International Cooperation and Development*, 2018 [accessed 4 June 2018].

<sup>16</sup> Charlotte Bué, 'La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation', *Critique internationale*, 53.4 (2011), 83



survive, especially regarding development aid, after having been heavily criticized externally but also internally from the 1990s<sup>17</sup>. The development policy is now less political and less likely to criticize beneficiary countries, preferring to insist on the efforts made by the government. Seeing the political importance of the Mediterranean area, Patrick Holden stresses that the development policy is thus ‘much more focused and coherent’<sup>18</sup>.

### *B. Twinning vs. Technical Assistance: Different means to different ends*

From our point of view, EU Delegations oversee most of the workload. During another internship - this time at the Delegation of the European Union in Rwanda, we witnessed the daily routine of a relatively small Delegation (approximately 50 people) for four months. It appeared that one factor has more influence than any other in the relationship between the Delegation (EUDEL) and the Headquarters in Brussels (HQ): the personality of the Head of Delegation. Appointed as Ambassador of the European Union, he can be involved in every projects of the Delegation, assisted by the Head of Cooperation. His consent is mandatory for payments decisions. There are two different aid modalities for the EU: (1) budget support, which implies direct transfer of funds to the partner country, managed by national budget authority. Whenever possible, it strengthens country ownership; (2) project modality, which implies the involvement of other donors and stakeholders, within a defined period and with a defined budget. This definition of ‘project’ is quite similar for every donors and it is under this modality that they intervene within prison systems. For the ENI and the IPA regions, there are two instruments: technical assistance missions (with externalised consultancy services), and ‘Twinning’ projects. The two have different objectives. Technical assistance missions have deliverables:

*“Technical assistance is a deliverable: you come, you are specialist of organization chart at home, you deliver. The twinning is: professionals that meet with other professionals: ‘we can help you in doing better what you are already doing, because we have the same challenges, the same reflexion.”*<sup>19</sup>

If the two modalities are foreseen, the repartition is usually as follow. The capacity-building part of the administration belongs to the twinning, such as the definition of the counter-

---

<sup>17</sup> For more details on the reform of the development policy, see Stephen J. H. Dearden, ‘Introduction: European Union Development Aid Policy—the Challenge of Implementation’, *Journal of International Development*, 20.2 (2008), 187–92.

<sup>18</sup> Patrick Holden, ‘Development through Integration? EU Aid Reform and the Evolution of Mediterranean Aid Policy’, *Journal of International Development*, 20.2 (2008), 230–44.

<sup>19</sup> « *L’assistance technique est un livrable : vous venez, vous êtes spécialiste des organigrammes chez vous, vous livrez. Le jumelage c’est des professionnels qui rencontrent d’autres professionnels : ‘on peut vous aider à faire mieux ce que vous faites déjà, parce qu’on a les mêmes défis, les mêmes réflexions.* » Interview with an expert, 16/07/18.

terrorism strategy, having in mind that it's easier to create bonds between administrations. The technical assistance will seek for other aspects, such as the reinsertion, the development of a probation system, the communication policy and the approval of the community.

## II. The Ambiguous Position of the Penitentiary Policy

Other international donors intervene in the penitentiary policy, contributing to the 'state-crafting'<sup>20</sup> (A). However, we know from scholars that the *politics* do not have much grasp on the *policy* (B).

### A. 'State-crafting' through the construction of the penitentiary system

From our understanding, the specificity of penitentiary cooperation has never been tackled neither by international donors nor by academics – or to a limited extent. Like other topic dealing with the relationship between a State and its population, prisons are one expression of the 'monopoly of legitimate violence'. Governments, in Western democracies, have resorted to imprisonment as a means to put at bay dissidents, political opponents or merely individuals or groups threatening public order ever since the 18<sup>th</sup> century<sup>21</sup>. Some have argued that prison is essentially a model developed in a specific region, adapted to industrial and capitalistic societies<sup>22</sup>. However now, this model is being promoted through development aid, which original purpose was to end poverty. Rule of law, understood as a '*dispositif*'<sup>23</sup>, refers to the limitation of the political action of the State against its citizens in practices such as imprisonment, which seek to limit the liberty of persons. It creates order, control and surveillance through the use of 'technologies of government': concrete translate of the concepts mentioned above into the real world. It would be interesting to start a reflexion over the suitability of penitentiary policies with populations that have no customs or habits of imprisonment. But while arguing for the specificity of the penitentiary policy, our interviews with experts and programme managers proved us wrong, as all concurred: the penitentiary policy is a public policy like any other, which makes us say that they participate to state-building through the construction of the prison system. One justified:

*"Most of twinning projects are on judiciary and penitentiary reforms. If you look at the statistics, it has been developed first and it's also the first in*

---

<sup>20</sup> K. Brisson-Boivin and D. O'Connor, 'The Rule of Law, Security-Development and Penal Aid: The Case of Detention in Haiti', *Punishment & Society*, 15.5 (2013), 515–33. They approach pre-trial detention as a sign of 'flawed justice and weak state' and assess penal aid in its fight against it.

<sup>21</sup> Michel Foucault, *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Collection TEL (Paris: Gallimard, 1975).

<sup>22</sup> See conference by Andrew Coyle, ICRC.

<sup>23</sup> "An heterogeneous assemblage of rationalities and technologies of governance that organize and shape possibilities within fields of social practice" See Brisson-Boivin and O'Connor. p.2

*quantitative terms. Rule of law [...] can become a divisive issue if not respected.*"<sup>24</sup>

We looked at the statistics available of the EU website "European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations > Twinning". For the year 2017 and 2018, we have classified twinning projects in different categories, depending upon the sector concerned by the twinning<sup>25</sup>. The 'Justice and Home Affairs' is the first one by far, but some countries might have brought some bias in the study (especially Turkey, with 12 twinning projects for this sector). The penitentiary policy is part and parcel of the 'Justice and Home Affairs' sector and protagonists from cooperation projects deem it as 'a public policy like any other'. The French Development Agency (AFD) integrated the governance sector in its portfolio of activities in January 2016. Proceeding carefully, the AFD invited many protagonists from different horizon (ICRC, NGOs, French penitentiary administration, academics, prison reform experts, etc.) to discuss four topics: the evolution of penitentiary policies, the challenge posed by social reinsertion, the financing of reforms and monitoring mechanisms overseeing places of detention. In the public statement following the conference, the AFD stresses that the penitentiary policy is "a central topic at the crossroads of many realms of intervention (health, education, infrastructures, etc.)"<sup>26</sup>. We levelled two arguments from our discussions. First, when asked about the initiative, many programme managers from international donors highlighted the need for beneficiary countries to express their will to cooperate. The support programme must reflect a request from the beneficiary country. Penitentiary reform projects lie in the framework of the objectives of the partner country. The AFD has launched so far two projects regarding penitentiary reform: one in Ivory Coast and the other in Madagascar, only after co-construction processes with the incumbent authorities. Projects testify about the convergence of both interests, in this case the French strategy for development aid and the priorities of the Malagasy government<sup>27</sup>. Second argument, donors insist on the fact that current programmes are targeted and strictly limited to the means and the scope of the technical assistance. There is no question of bringing other topics on board i.e. death penalty. Most of donors ensure the suitability of their project through internal assessment, and programme managers abide by criteria common to all their projects (gender equality, environment, etc.).

---

<sup>24</sup> « Le plus grand nombre de jumelages c'est sur la partie judiciaire et pénitentiaire. Quand on prend les statistiques, c'est celle qui a fait l'objet des premiers développements, également en termes de quantité. L'état de droit [...] est un point qui peut devenir un point de crispation si ça n'est pas respecté. » *Interview with an expert*, 16/07/2018.

<sup>25</sup> See Annex 6

<sup>26</sup> Agence Française de Développement, 'Quelles Politiques Pénitentiaires Pour Quelles Sociétés Au XXIe Siècle?', 2017.

<sup>27</sup> Agence Française de Développement, 'Note de Communication Publique d'opération - Projet d'appui à La Justice à Madagascar (PAJMA)', 2018.

## B. Penitentiary policy and policy change

Among other scholars who have studied institutional changes, Pierre Lascoumes is one of the few who has paid more attention to penitentiary policies. He did it in an article from 2006, having learned from the literature<sup>28</sup> that '*penitentiary policy is characterized by political inertia, almost not vulnerable to electoral and political cycles*'<sup>29</sup>. Despite being essential to the functioning of the State, it is very much not governed or explored. Policy change is only observed at the margin, in the event of a political crisis, on an incremental pace. Paradoxically, one of the only way *politics* has looked at the carceral environment is precisely through this dialectical vision of change and continuity. This is what Gilles Chantraine calls 'the carceral paradox': the idea of reforming prison is as old as the prison itself, and when prison seems to change, it also remains unchangeable<sup>30</sup>. The penitentiary institution has a great capacity to resist major transformations. Penitentiary reform projects give us the opportunity to see that, once again, this "*formidable invention*"<sup>31</sup> continues to spread, having one of the best vectors on her side: international donors. Yasmine Bouagga, a sociologist who has worked on prison in development aid programmes, told us that after the Arab spring in Tunisia, many reforms were undertaken, and the penitentiary policy was included. However, apart from high-ranking officials who did not please the new government, the administration remained very much the same. But even with an important renewal of the personnel, the penitentiary policy falls back in its old habits. Fabien Jobard observed this element, in his study about prisons after the reconciliation between RFA and RDA. After a short period of crisis (characterized by massive evasions, riots and strikes) from October 1989 and October 1990, important reforms 'aligned' both sides of the ancient border. However, soon after having been cut by ten after the reunification, the prison population was multiplied by three or four in some lands<sup>32</sup>. Overall, neither the protagonists of the projects nor we expect the prison system to change drastically (seeing how it is done). One thread we have noticed after conducting our interviews was the modesty and humility necessary to embark on such project. At best, they expect the administration to make use of the new instruments delivered after the support programme –

---

<sup>28</sup> On the evolution of the institution from an anglophone perspective, see *The Oxford History of the Prison: The Practice of Punishment in Western Society*, ed. by Norval Morris and David J. Rothman (New York: Oxford University Press, 1995).

<sup>29</sup> Pierre Lascoumes, 'Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel', *Déviante et Société*, 30.3 (2006), 405.

<sup>30</sup> Gilles Chantraine, 'Le temps des prisons. Inertie, réformes et reproduction d'un dispositif institutionnel', in *Gouverner, enfermer: la prison, modèle indépassable?*, by Philippe Artières, Pierre Lascoumes, and Madeleine Akrich, Académique (Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2004), pp. 319–39.

<sup>31</sup> The formulation is from Michel Foucault, who compared the prison institution to steam machine.

<sup>32</sup> Fabien Jobard, '2. L'ajustement et le hiatus. La prison allemande au cours de l'unification', in *Gouverner, enfermer: la prison, modèle indépassable?*, by Philippe Artières, Pierre Lascoumes, and Madeleine Akrich, Académique (Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2004), pp. 319–39.

which would reach the second '*order*' in Peter Hall's classification<sup>33</sup> - but without questioning the purpose and outcomes of the policy. From our perspective, advocating international prison standards and implementing them would prove relevant in moving policy paradigm, seeing the current situation in prisons around the world.

---

<sup>33</sup> Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (Cambridge: Polity Pr., 1986).

## Chapter II – Do International Prison Standards Matter?

Before explaining what international prison standards are (II) and how the provisions they contain are being applied (III), we would like to describe the situation of prisons around the world (I).

### I. A Lack of Concrete Improvement in the Situation of Detainees

The statistics regarding imprisonment worldwide (A) highlights the concern for the situation of detainees worldwide (B).

#### *A. Facts and figures of imprisonment worldwide*

Since 2000, the world's prison population has increased faster than the world's population (+ 20% vs. + 18% estimated). Besides, the world's female population increased by 50% over this period, and its male population by 18%. Overall, the prison population exceeds 11 million, setting an unprecedented record. These figures were provided by the website 'World Prison Brief' (WPB) established by Roy Walmsley from the International Centre for Prison Studies in September 2000. Now attached to the University of Birkbeck, London, it provides most of the prison statistics worldwide<sup>34</sup>. The information is disaggregated by continent, region and countries; to give a picture of geographic spread, trends in increase or decrease, number of female, remand or juvenile prisoners worldwide. From this source of information, we stress a few facts and figures.

The term 'prisoner' reflects very different conditions<sup>35</sup> but it describes a general condition of people being detained or imprisoned by a public authority. Some uses the word 'detainee' to call remand prisoners - waiting for trial or sentence - and prisoner, people convicted to custodial deprivation of liberty. In this study, we use them indifferently. Andrew Coyle, Helen Fair and Catherine Heard, three major scholars on prison issues, have expressed their concern about the figures mentioned hereinbefore<sup>36</sup>. The WPB holds statistics from 223 countries, apart from North Korea, Somalia, Eritrea and other countries, such as China, for which no pretrial detainees are available. This estimation could be considered incomplete as (a) it does not include people concerned by police or administrative detention<sup>37</sup> and (b) some

---

<sup>34</sup> International Centre for Prison Studies, 'World Prison Brief'.

<sup>35</sup> Being a prisoner in Finland is not the same as in Uganda but we don't plan to cover this topic. For more on this topic, see the works of Laurent Bonnet.

<sup>36</sup> Andrew Coyle, Catherine Heard, and Helen Fair, 'Current Trends and Practices in the Use of Imprisonment', *International Review of the Red Cross*, 98.903 (2016), 761–81.

<sup>37</sup> Louis Joinet describes it as "ordered by the executive" in which "the power of the decision rests solely with the administrative or ministerial authority, even if a remedy a posteriori (after the event) does exist

countries do not provide statistics about remand prisoners i.e. China, Rwanda. Regarding the proportion of prison population on remand, we see that it is close to 60% for most countries experiencing widespread poverty and inequality i.e. Central Africa (60%) or Southern Asia (55%). Justice systems in these countries are underequipped and understaffed whereas in Europe, less than 1/5<sup>th</sup> of prisoners are on remand. Finally, there are two ways to present prison population for a specific country: either as such or measured by prison population rate (the number of prisoners per 100,000 of the national population). Both have downsides, but the prison population rate gives greater insight. While the median rate worldwide is 142, five regions have a rate over 200: Northern, Central and Southern America, the Caribbean and Europe/Asia (Russia, Turkey, Armenia, Azerbaijan, Georgia). Seychelles and other small Islands put aside, the United States have the highest prison population rate, with 698 prisoners per 100,000, followed by Turkmenistan, Cuba, El Salvador, Thailand and Russia (around 500 prisoners per 100,000). By comparison, Western and Northern Europe have median rates inferior to 100.

### *B. A concerning situation for detainees*

We separate features of imprisonment worldwide in two categories: some are well-established and more structural issues; others are cyclical and/or affect some prison systems.

#### Overcrowding

Among protracted issues, overcrowding affects most countries, yet with some differences. It is the most concerning as it has repercussions on many others such as conditions of detentions, access to food catering, health care, hygiene and activities – guaranteed by the Mandela Rules. Overcrowding is measured through a proxy, occupancy level: number of prisoners per official capacity of the prison system. While the two measurements are not the same, overcrowding cannot be limited only to how much space prisoners have. It concerns also situations where “*there is not enough room for prisoners to sleep, not the facilities to provide sufficient food, health care or any form of constructive activities, insufficient staff to ensure prisoners are safe [...]*”<sup>38</sup>. Again, the occupancy level has many backwards. First, the occupancy level in a country may hide important differences between regions, types of facilities even within the establishment. Second, there is no agreement about how much space a prisoner needs or a minimum number of facilities he

---

*in the courts against such a decision. See Louis Joinet, Report on the Practice of Administrative Detention (Sub-Commission on the Fight against Discriminatory Measures and Protection of Minorities, 1989).*

<sup>38</sup> Rob Allen and International Centre for Prison Studies, ‘Current Situation of Prison Overcrowding’, 2010.

should have access to (to avoid spending 23 hours a day in the same cell). The UN Standard Minimum Rules (or Mandela Rules) state that dorms and cells must have appropriate lighting, ventilation and heating and that every detainee should have his own bed. No statistics is available on this topic without the existence of a binding treaty. Other norm entrepreneurs stand for setting minimum standards, such as the International Committee of the Red Cross (ICRC), who has recommended no less than 3.4 sq. m per prisoner<sup>39</sup>, among other rates of lightning and air renewal. The Committee for the Prevention of Torture has recommended higher standards<sup>40</sup>, but it shows that systematic data to compare different prison systems or assess objectively a system is still missing. While the situation worsens in many countries, Netherlands have witnessed a significant decline in their prison population since 2004, leading to the close of penitentiary facilities, or selling its facilities to Belgium. The explication takes many forms, but one is the tradition of probation in the Netherlands<sup>41</sup>. A strong correlation exists between overcrowding and percentage of pre-trial detainee, suggesting that one way of fighting overcrowding would be to improve the functioning of the criminal justice.

### Preventing violent extremism and radicalisation in prison

As a closed environment, many fears have risen in the past decades that prison facilities would act as a conducive environment for violent extremism. Recent attacks in Europe have fuelled this belief, making penitentiary administrations responsible for the appearance of dangerous individuals. Preventing violent extremism, also called 'radicalisation', implies a debate on how to manage individual in a manner respecting of human rights. The UN agency for the fight against organised crime, UNODC, has published a *Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons* (2016) and the UN General Assembly in its Seventieth session, has adopted a 'Plan of Action to Prevent Violent Extremism'. The plan states: "*Safeguards need to be put in place to prevent the spread of extremist ideologies to other prisoners while upholding the protection afforded under international law to persons deprived of their liberty [...]*"<sup>42</sup>. Recent developments have also showed contradictory positions in the public debate: the concern surrounding the release of people convicted of extremist ideology and the attachment to democracy and rule of law. Both the national legal framework and penitentiary system must be adapted to establish

---

<sup>39</sup> Pier Giorgio Nembrini and International Committee of the Red Cross, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons* (ICRC, February 2013).

<sup>40</sup> 6m<sup>2</sup> of living space for a single-occupancy cell + sanitary facility. See Committee for the Prevention of Torture and Council of Europe, *Living Space per Prison in Prison Establishments: CPT Standards* (Strasbourg: CPT, 15 December 2015).

<sup>41</sup> Léa Ducré and Margot Hemmerich, 'Espri de Tolérance Ou Souci d'intendance ? Les Pays-Bas Ferment Leurs Prisons', *Le Monde Diplomatique*, November 2015.

<sup>42</sup> The United Nations Global Counter Terrorism Strategy and United Nations, *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*, 24 December 2015.



procedures to prevent radicalization in prisons but also ensure the security of personnel and prisoners. As Coyle, Fair and Heard recalls: “*The way in which [individuals who present a serious and continuing threat] are held and treated is one of the greatest tests of a professional prison system*”<sup>43</sup>.

These two examples are important, perhaps the most important. Many other issues affect the situation of detainees throughout the world, levelling the question of the respect of international human rights law.

## II. A Renewed Commitment Toward International Prison Standards

### A. Prison standards and policy transfer

Laurent Quéro has tried to define what were international prison standards, acknowledging the emergence of penitentiary globalization<sup>44</sup> through the existence of this corpus of international penitentiary standards<sup>45</sup>. They are integrated to the international instruments for human rights, well known by NGOs and other International Organizations, which mobilize them when defining ‘good practices’ for another context to be applied. These actors are ‘transnational norm entrepreneurs’ interested in the enforcement of IHRL, as Koh puts it. Together with other governmental sponsors or influential actors, they compose a ‘transnational legal process’ that ensures that “*global norms of IHRL are debated, interpreted and internalized by domestic legal systems*”<sup>46</sup>. We also find this idea with Douglas Cassel, who defines IHRL as a “*rope that pulls human rights forward*”<sup>47</sup>. Compliance with human rights norms would therefore be explained by the existence of this rope that puts pressure on governments to enforce IHRL. Despite being exhaustive about the existence of congresses during the 19<sup>th</sup> Century composed by experts and practitioners of criminal justice, Laurent Quéro does not mention the evolution of the limited corpus of texts and declarations taken under the supervision of the League of Nations and – after the World War II – by the United Nations. The first text was adopted in 1933: named ‘Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners’, it already mentioned principles meant to guarantee the exchange of good practices between administrations.

---

<sup>43</sup> Coyle, Heard, and Fair.

<sup>44</sup> See also Yasmine Bouagga, ‘Une mondialisation du « bien punir » ? La prison dans les programmes de développement’, *Mouvements*, 88.4 (2016), 50.

<sup>45</sup> Laurent Quéro, ‘13. Les standards pénitentiaires internationaux’, in *Gouverner, enfermer: la prison, modèle indépassable?*, by Philippe Artières, Pierre Lascoumes, and Madeleine Akrich, Académique (Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2004), pp. 319–39.

<sup>46</sup> Harold Hongju Koh, ‘How Is International Human Rights Law Enforced?’, *Indiana Law Journal*, Vol. 74.4 (1999)

<sup>47</sup> Douglas Cassel, ‘Does International Human Rights Law Make a Difference?’, *Scholarly Works*, 2001.

Applying policy transfer studies to the specific case of prison standards would highlight two points: (1) there are alternatives to the current state of some prison systems – which might bring some hope for many human rights defenders in the world (2) the global trend might eventually end in the global convergence (or divergence) of all penitentiary public policies. International standards as Quéro introduced them had more to do with the existence of an epistemic community than a real policy transfer. The concept, taken from Peter Haas and international economics, highlight that members of penological associations, part of a network sharing explicitly the same interpretation of punishment and detention, were looking together for the same solutions. Nowadays, this community has been transformed and extended well beyond its previous boundaries. Policy transfer analysis, understood as Dolowitz & Marsh defined it<sup>48</sup>, would be limited in the context of prison standards. In his article about policy transfer in Morocco and Tunisia, Amin Allal stressed the limited impact of the promotion of specific development models through UN agencies. According to him, the transfer as “*a process in which knowledge in one political setting is used in the development of another*”<sup>49</sup> is limited to a specific environment dubbed ‘development configuration’<sup>50</sup>. Paying attention to their discourses and their working methods, he noticed that national actors develop their own understanding of the imported elements, using them to reinforce the authoritative exercise of political power in these countries. For Morocco and Tunisia, a component of the twinning projects implied sharing strategies and methods for fighting radicalisation in prisons. Some sensitive some issues trigger cooperation between two administrations, facing the same problem. Radicalisation in prisons is one of them, especially after many jihadists came back from Syria. In 2014, Morocco asked to the French Government to start discussions over this topic. It involved sharing good practices and experiences between civil servants, but it was very limited to a small circle of high-ranking officials and had little impact.

### *B. The instruments of soft law*

#### Enforcement mechanisms

The set of international standards protecting the rights of prisoners has continually increased since the appearance of the Standard Minimum Rules and so did the number of international organisations and institutions advocating for the prevention of torture. At first, we think about the Universal Declaration of Human Rights (1948), the International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

---

<sup>48</sup> Dolowitz, David P., et David Marsh. « Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making ». *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, January 2000.

<sup>49</sup> *Idem*.

<sup>50</sup> Amin Allal, ‘Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transferts à portée limitée’, *Critique internationale*, 48.3 (2010), 97

Both were adopted in 1966 and entered into force in 1976, making them legally binding. More specific instruments are also available<sup>51</sup>; but one of the most important is the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1933) updated as the Nelson Mandela Rules in 2015. We see two ways to ensure and advocate respect of human rights law. The first has already been introduced: the network of human rights professionals, civil society organisations that work toward improving the professionalism of public officials. On the side of NGOs, Penal Reform International (PRI) is leading the advocacy of prison standards through their network of local offices. They are present in Uganda, in the Middle East and have extended their sphere in most countries around the Mediterranean Sea. The UN Office on Drugs and Crime (UNODC) is the UN Agency in charge of dealing with prison matters. It promotes prison reform based not only on human rights argument but also on the economic, public health consequences of imprisonment on vulnerable population. It also argues that imprisonment harms social bond and has an important cost on the society<sup>52</sup>. While the Headquarters in Vienna produce handbooks, tools about penal and criminal matters, UNODC offices act as an intermediary for technical assistance missions. In this case, international prison standards fail to reach fieldwork. Despite being very important, the work of the UNODC is limited to small-scale projects. In Lebanon, the UNODC has launched a prison reform project arguing that “it aims to enhance prison conditions and the delivery of prison-based rehabilitation programmes, including vocational training and income generating activities”<sup>53</sup>. Regarding prison reform, UNODC seems to have a specific policy to advocate (as would testify the number of handbooks published). However, on the field, programme managers hide behind the political neutrality of their mission:

*“UNODC completely aligns with the vision and the strategy in place. We do not suggest things and we are not going to implement things that are not in accord with the local strategy.”<sup>54</sup>*

During this interview, the programme manager exercised great caution and explained that no differences at all were noticed if one would compare the objectives of both partners. UNODC does not position itself regarding the conditions of detention, arguing that it is a technical cooperation agency. Another interview led us to the same conclusion: the priority for UNODC is to point out the efforts and the willingness of the authorities to reform their prisons, even if it

---

<sup>51</sup> For an extensive list of international prison standards, see Annex 2

<sup>52</sup> United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations, ‘Why Promote Prison Reform?’ [Accessed 12 July 2018].

<sup>53</sup> UNODC and United Nations, ‘Italy, UNODC Strengthen Cooperation in Support of Prison Reform in Lebanon’, 2018 [accessed 7 June 2018].

<sup>54</sup> Interview with a local programme manager, UNODC Morocco, 28/06/18.

implies bad faith. The other way to enforce prison standards is visiting and monitoring mechanisms.

### Prison standards applied, but not where needed most

When dealing with prison standards, no one can overlook the role of the Council of Europe in the promotion of ‘more humane and socially effective penal sanctions’<sup>55</sup>. The institution has a double role. It visits places of detention, writes reports and publishes it if allowed by the authority of the country concerned. As a norm entrepreneur, it also sets the highest standards in terms of prisoner treatment and leads the research about prison management. Born after the European Congress held in La Haye in May 1948, the Council of Europe (CoE) gathers around 40 States, including Russia and Turkey. By increasing the number of ratification of the European Convention of Human rights (ECHR) of 1950, the CoE successfully gained recognition from States about its leading role in the protection of human rights around the world. Among others, three institutions have contributed to this status: the European Court of Human rights, the Committee of Prevention of Torture (CPT, responsible for visiting places of detention) and the Council for Penological Co-operation (PC-CP). Experts from the CPT visit places of detention, not only during the day but also at night. They stay inside the facilities, look at other aspects of detention, such as the transport of detainees.

*“To know a prison, you must spend days, that’s what we’ve done with the CPT [...]. There were visits of three, four or five days for one establishment with a team of five, six people. And then, you can study the files, see the functioning of each department. It is an absolute necessity if you want to know one prison, so when you want to understand the entire penitentiary system...”<sup>56</sup>*

The PC-CP, created in June 1980, is the living example of the network of professionals committed to the knowledge exchange, as it develops ‘standards and principles which give clear guidance to the national authorities for initiating and sustaining penitentiary reforms in practical and affordable ways’<sup>57</sup>. It also supervises the SPACE project – which consists in collecting statistical data related to prisons and non-custodial measures, organises

---

<sup>55</sup> The website of the Council of Europe is very instructive: [www.coe.int/prison](http://www.coe.int/prison), Council of Europe, ‘Prisons and Community Sanctions and Measures: Promoting More Humane and Socially Effective Penal Sanctions’, *Council of Europe Portal* [accessed 22 July 2018].

<sup>56</sup> “*Une prison, pour la connaître, il faut y passer plusieurs jours, c’est ce qu’on a fait avec le CPT [...]. C’était des visites de 3, 4, 5 jours pour un établissement avec une équipe de 5, 6 personnes. Et là, on peut faire à fond, étudier les dossiers, voir le fonctionnement de chaque service. C’est une nécessité absolue pour connaître une prison alors quand vous voulez connaître un système pénitentiaire... »*, Interview with an expert 24/05/18.

<sup>57</sup> Dominik Lehner and Council of Europe, ‘Council for Penological Co-Operation’, *Council of Europe Portal* [accessed 22 July 2018].

conferences and make people meet to discuss their profession. It provides a set of key recommendations regarding different topics surrounding detention, such as the recommendation concerning the Code of Ethics for Prison Staff<sup>58</sup>. The CoE is also at the origin of the European Prison Rules (EPR) of 2006. This set of rules is strong and demanding, both regarding their form and their content. The French penitentiary administration is still struggling with the implementation of these rules. But none of the institutions related to the Council of Europe has vocation at implementing prison standards directly: it provides guidance and expertise with the explicit aim of enhancing human rights but do not appoint technical assistance teams<sup>59</sup>. Furthermore, the work of the Directorate General Human Rights and Rule of Law (which includes all the institutions mentioned above) is limited to the boundaries of the Council of Europe, which makes us say that prison standards are applied and live, but not where needed most (vulnerable and less-developed countries). In 2002, the adoption of the *Optional Protocol to the Convention against Torture* by the United Nations (which entered into force 2006), established a visiting system to prison facilities by a sub-committee appointed by the UN Committee against Torture, sharing and mutualising information with other independent inspection groups. The Association for the Prevention of Torture (APT, based in Geneva), compiles all available information about countries who have ratified the Protocol and organised visits in a transparent manner. But while visits are important, the Protocol also provide the establishment of a *monitoring* mechanism called 'National Prevention Mechanism' in the country. Monitoring enables long-term commitment and genuine ownership by the society.

Monitoring mechanisms develop gap analysis between what constitutes 'good prison management' and the reality of the prison systems.

### III. Good prison management

The application of international prison standards refers to good prison management. Unfortunately, there is no statistics available about their application, their understanding and their embrace around the world (A), making us wonder about the ambiguity of their application (B).

---

<sup>58</sup> Council of Europe, 'Recommendation CM/Rec (2012) 5 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Ethics for Prison Staff', in *Compendium of Conventions, Recommendations and Resolutions Relating to Prisons and Community Sanctions and Measures* (Council of Europe Publishing, 2018).

<sup>59</sup> Rod Morgan, 'Developing Prison Standards Compared', *Punishment & Society*, 2.3 (2000), 325–42.

### A. Who comply? State vs. individuals

While the international and regional standards form a broad framework on how prisoners should be treated and the conditions in which they should be kept, the extent to which States comply with these standards varies widely. Pressures, which can undermine a State's compliance, include lack of resources, lack of political will, outdated legislation, weak monitoring systems, complexity and ambiguity of the norms, policy misfit<sup>60</sup>. Scholars through the lens of States have observed compliance to international human rights law extensively. Their main problems where: *why do Nations obey? Why do they don't? Why do they ratify treaties if not to abide by them afterward?* In terms of number of treaties ratified, International human rights law are very successful. All 193 members of the UN General Assembly have ratified at least one treaty and more than 80% of them have ratified four or more. Since the end of the World War II, the power of human rights mechanisms has also grown substantially. Unfortunately, ratification does not necessarily mean respect. In most repressive regimes (often correlated to 'weak and fragile states'), commitments have no effect on their behaviour, even in long-term future<sup>61</sup>. According to Kälin, two other challenges threaten the international human rights regime: (1) the constraints posed by human rights guarantees in the fight against terrorism and (2) the so-called 'loss of empathy' of our days<sup>62</sup>. To ensure regime effectiveness, some advocated the *enforcement* theory – advocating coercive strategies of monitoring and sanctions – while others have argued for a "problem-solving approach based on capacity building and transparency", closer to the management theory<sup>63</sup>. Practitioners such as the CPT, who oversee the daily routine of the penitentiary agents, are the one looking through the micro-lens, i.e. the compliance of penitentiary agents. But for most prison reform projects, the situation is very different.

*"You cannot understand a prison by going only during the day. You must do like the CPT and go also at night. In an official visit, you start at 9 am, with a coffee break, the presentations, the pastries, the visit, lunch and end of discussions by the end of the afternoon: you don't know a prison with only this."*<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> The literature on compliance has been extended with the study of EU law, it includes Tanja Börzel, Tobias Hofmann, and Diana Panke, 'Policy Matters But How? Explaining Non-Compliance Dynamics in the EU', *KFG Working Papers*, 2011.

<sup>61</sup> Emilie M. Hafner-Burton and Kiyoteru Tsutsui, 'Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law To Matter Where Needed Most', *Journal of Peace Research*, 44.4 (2007), 407–25.

<sup>62</sup> Walter Kälin, 'Late Modernity: Human Rights under Pressure?', *Punishment & Society*, 15.4 (2013), 397–411.

<sup>63</sup> Jonas Tallberg, 'Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union', *International Organization*, 56.3 (2002), 609–43.

<sup>64</sup> « *Vous ne voyez pas une prison fonctionner si vous y aller simplement de jour. Il faut faire comme le CPT et y aller de nuit. Dans une visite officielle, à partir de 9h du matin, avec la pause-café, la*

Visiting prison is not enough. To understand how it works, one must see the malfunctioning and the potential areas for change. For now, the way development actors look at prisons has raised many critics because of their organisation, their rigidity and for not dedicating enough time and means to understand how prison systems work. From our perspective, to ensure the compliance with international prison standards, we must seek to understand the motives own by each agent: in this case, individual matter most. Sara Snell, Prison System Advisor at the ICRC, testified at a conference in July 2018:

*« And why wouldn't I be using it [the Handbook on Good Prison Management]? I think because I believed that what I was told to do as an officer, procedurally and technically, was efficient. To a large extent, the expectations on me, as a member of staff were clearly respect national legislation and I worked in a prison service in which I had confidence that the national legislation would meet or even exceed the prison standards. »<sup>65</sup>*

Prison standards must be explained, seen in action and embraced by the prison staff. It is an absolute necessity to make people change their habits. This process is guaranteed by two elements: the set of provisions covering all aspects of imprisonment and a sufficient level of ambiguity to make room for interpretation.

#### *B. A mix of ambiguity for a mix in application*

A set of handbooks, decisions and treaties contain extensive provision about good prison management. However, many areas are left without precisions, making them ambiguous and left to personal interpretation.

#### *An extensive set of provisions*

A good example of how prison standards are being promoted on the field is the handbook: *A Human Rights Approach to Prison Management*<sup>66</sup> authored by Andrew Coyle and Helen Fair, whose third edition was launched recently. How influential is the handbook? It's difficult to know. Having been translated into 19 languages and with 70,000 copies distributed worldwide, we cannot deny its potential influence<sup>67</sup>. It covers all aspects of detention and we chose one chapter to illustrate our argument. The tenth chapter concerns 'Constructive

---

*présentation, les pâtisseries, une visite officielle, un repas à midi et puis une fin des discussions l'après-midi, vous ne connaissez pas une prison avec ça. » Interview with a prison expert, 24/05/18.*

<sup>65</sup> Sara Snell, 'Safeguarding prisoners' dignity on their long walk to freedom', Conference at the ICRC Headquarters, July 18, 2018.

<sup>66</sup> Coyle and Fair, *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff*.

<sup>67</sup> Institute for Criminal Policy Research and Birkbeck University, 'A Human Rights Approach to Prison Management', *Birkbeck University of London*, 2018.



activities and social reintegration'. A fundamental idea is that imprisonment stems from a judicial decision and is only a 'deprivation of liberty': other additional deprivations must be prohibited. Regarding social reintegration, prison standards say:

*Nelson Mandela Rules, Rule 92: "1. All appropriate means shall be used, including religious care in the countries where this is possible, education, vocational guidance and training, social casework, employment counselling, physical development and strengthening of moral character, in accordance with the individual needs of each prisoner [...]"*

Two comments must be made. First, it implies that 'prison administrations work within the limits of the resources available to them. They should also consider developing partnerships with civil society and educational organisations in the community [...]'<sup>68</sup>. This formulation is quite vague and does not have any juridical status: it's not an obligation to include civil society organisations. In our understanding of reinsertion, it should be mandatory especially in countries where resources are an issue. Second, it refers to the 'individualisation of the sentence' i.e. the need to consider each individual depending on its abilities and background but also the need to classify prisoners - to separate prisoners who are likely 'to exercise a bad influence' and to 'facilitate their treatment with a view to their social rehabilitation' (Nelson Mandela Rules, Rule 93). Prison experts all over the world call for individualisation, arguing that the prison sentence is to be meaningful for the detainee. As part of the possibilities to prevent re-offending, many have argued (including Marwan Mohammed<sup>69</sup>) that work and skills training shape prisoner's ability to reintegrate society. Now widely admitted, many prison reform projects include this component as a major thread to be developed. It is admitted but its application is left unanswered: the handbook offers potential safeguards to supervise working conditions but none of them is mandatory. It is on purpose that provisions of the international standards are surrounded by ambiguity.

### Ambiguous norms

It seems that prison standards function with a set of 'core practices' which level of ambiguity is maximal. The more the aspect is dealing with the core practices, the more ambiguity you have regarding prison standards. For example, Rule 5 states that "*The prison regime should seek to minimize any differences between prison life and life at liberty that tend to lessen the responsibility of the prisoners or the respect due to their dignity as human beings*". The first part of the rule is quite ambiguous, as one might wonder what 'minimizing' is,

---

<sup>68</sup> Coyle and Fair, *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff*. P. 93

<sup>69</sup> *Les Sorties de Délinquance: Théories, Méthodes, Enquêtes*, ed. by Marwan Mohammed, Recherches (Paris: La Découverte, 2012).



especially regarding prison. Under that form, prison standards are not applicable but can only be a source of inspiration in the design of the prison environment. They are clear enough to fit every prison system and it's their objective. The consequence of having ambiguous norms when dealing with prison management will be explained in the next part of this study.

One example would be the development of probation system. Apart from the European Rules on Probation, only ONUDC has developed toolkits and handbooks about potential pathways to ensure prisoner's rehabilitation in open setting. We know penitentiary reform projects sometimes tackle this topic such as one in Georgia<sup>70</sup>. But probation systems are very different one from another: it exists as many probation systems than countries potentially. From execution of sentence to other aspects of reinsertion, the penal scope is very diverse. Privatisation is one example: private companies in the United Kingdom manage many penitentiary facilities whereas in France, some prerogatives cannot be delegated<sup>71</sup>. Different traditions of law (common law or civil law) might be an explanation. Regarding the development of the probation system, countries from Northern Europe have progressed most, compared to others. However, plurality is not synonymous with ambiguity and when being chosen, the model is likely to be applied.

*"We must remain modest: even in Europe it took some time to structure the system. We must give the time to others to do the same progression. They have an advantage: we are giving them the opportunity to choose between different models, it's easier than having to create one starting from nothing."*<sup>72</sup>

These differences between probation models have consequences over the understanding of sentences, which reflect the ambiguity and the difficult application of international standards.

### The three circles of the prisoner

There are three different circles surrounding the individual when being detained. The first one concerns the **privacy of the individual** and its relationship with the penitentiary authority: the judicial decision, the coercion, the forfeiture or limitation of rights (i.e. freedom of movement, family contact, political participation). The second one is **a complex intertwining**

---

<sup>70</sup> DG DEVCO, European Commission, and European Union, 'Service Contract Notice - Support to the Development of the Penitentiary and Probation Systems (EuropeAid/137756/DH/SER/GE)', 2016.

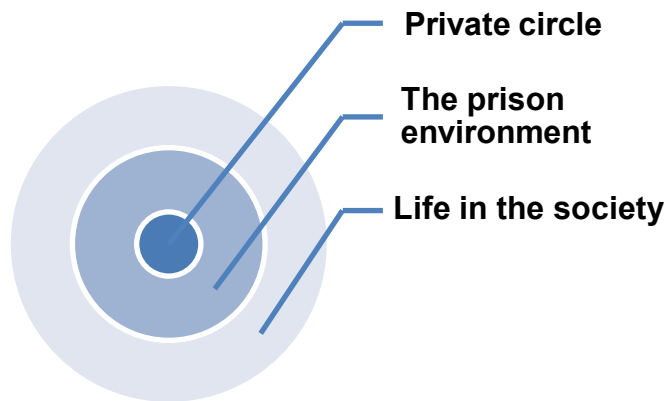
<sup>71</sup> It concerns the leadership, the administration services, the supervision of inmates. République Française, *Loi N°87-432 Du 22 Juin 1987 Relative Au Service Public Pénitentiaire*, 1987.

<sup>72</sup> « *Il faut rester modeste : même en Europe on a mis du temps à se structurer. Il faut laisser du temps aux autres de faire le même cheminement. Ils ont un avantage, c'est qu'on leur propose plusieurs modèles, c'est plus facile que d'avoir à en créer un en partant de pas grand-chose* ». Interview with the Resident Twinning Advisor.

**between the prisoner and his environment:** his inmates, his prison officers and what constitutes the daily routine. The space between the actors matter most than the actors themselves and it is where there is room for improvement. Education, healthcare, cultural activities: prisons are an opportunity to help prisoners to access all these and improve their wellbeing. If not managed properly, it is inside this circle that most problems occur: radicalisation, violence, extortion, harassment, etc. The third circle is the link **between the individual and the rest of society:** it regards reinsertion, work skills and life in the community. It is very important to include all these three circles into the management of the prison and to some extent, into the design of the prison reform.

*Figure 1. The three circles of the prisoner*

To illustrate our figure, let's bring together the three circles and the aspects of detention that can be targeted in a prison reform.



- **1<sup>st</sup> circle / Mandatory core**  
**practices:** deprivation of liberty, hierarchical organisation, coercion, judicial (or military) decision.
- **2<sup>nd</sup> circle / Sufficient care provided:** professionalism of prison staff, conditions of detention, infrastructures and access to basic needs (air, water, healthcare, catering, etc.), prohibition of torture, sanctions and punishment, procedures for investigation, etc.
- **3<sup>rd</sup> circle / Aspects of reinsertion:** family links, access to professional qualifying formations, economic sustainability, alternatives to imprisonment, access to educational and sports activities, requests and complaints, inspection procedures, pre-trial prisoners, constructive activities and social reintegration.

Prison standards cover all these aspects. Prison reform projects don't.

## Chapter III – The Challenge of Penitentiary Reform

On the one hand, we looked at the technical assistance, cooperation side: explaining that it seems hard to fit penitentiary policies with international cooperation. On the other hand, we demonstrated that international prison standards do not constitute a homogeneous block of solid norms. Now we must make them meet under penitentiary reform projects.

### I. Success as a Matter of Interpretation

The reflexion surrounding the debate between success and failure calls two arguments: first, the need to devote more attention to the “*areas in between*” than to the outcome (A). Second, when it comes to penitentiary reform, it is important for us to use dignity and the respect of human rights as scale of values (B).

#### A. *Beyond the rhetoric of policy success or failure*

The article of the Australian scholar Allan McConnell has helped us in defining what we meant by ‘success of the penitentiary reform’. He stresses the importance of moving beyond the Manichean vision of ‘policy success’ vs. ‘policy failure’ as if the two were incompatible<sup>73</sup>. Most of times, the positioning regarding the project will depend upon the divide between supporters or opponents, not mentioning the fact that a ‘policy’ has different dimensions – processes, programmes and politics –, the policy may succeed in each or fail in one or the other. Regarding penitentiary projects, the evaluation at the end of the programme is usually done according to the statistical vision of the terms of references (ToRs) and the logical frame of the project. In these documents, results are disaggregated into implementation of activities (i.e. *number of conferences given, number of formation implemented, etc.*). It seems very hard to assess the success of the project according to its ‘general objective’ (in this case: the implementation of the prison reform) by looking at the number of guides and documents produced. Laura Metzger, in her comparison between evaluation ratings (specific to each donor and each project) and project indicators (objective and measurable, in her case: water supply), found out that each is being influenced by different factors. More than project management and country characteristics, it is the project design variables that best explain the variation in the water supply indicators<sup>74</sup>. Seeing the materialistic expectations of the

---

<sup>73</sup> Allan McConnell, ‘Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between’, *Journal of Public Policy*, Vol. 30 (2010), 345–62.

<sup>74</sup> Laura Metzger and Isabel Guenther, ‘How to Assess the Effectiveness of Development Aid Projects: Evaluation Ratings versus Project Indicators’, *Journal of International Development*, 27 (2015), 1496–1520.

contracting authority in the case of penitentiary reforms, we oppose hereinafter a more inspirational vision, based on impressions and feelings from the testimonies of the protagonists of the project. In doing so, we pull on the constructivist strand of policy evaluation and deny success as “a matter of fact” of the rationalist strand<sup>75</sup>. The project should contribute to the improvement of the consideration for the human being inside such dehumanised systems as prisons. This definition relies both on objective dimensions (access to health care, food catering, bedding, sports facilities) and on subjective ones (perception of the beneficiary of the policy – penitentiary agents and officers). Success in “meeting targets” and “achieving outcomes” relies only on objective dimensions failing to assess the appropriation of the project. Some questions must arise at the end of the project, more important than the quantitative way of measurement, such as: are prisoners and practitioners benefiting from the reform? Did the work make a difference? Is the community included in the research design, implementation, and evaluation?

### *B. Dignity as a scale of measuring penitentiary policies*

Through the lens of the normative influence of the European Union, Hélène Colineau writes: “*Penitentiary projects, built on the governmental policy reform, are not combined with a specific conditionality that would introduce the matter of prisoners’ right into the exchanges between the Delegation and the beneficiary state*”<sup>76</sup>. The goal of the penitentiary project is to strengthen the administration of the partner country, not to improve conditions of detention. From McConnell’s perspective, such project is likely to be a success in politics but unsuccessful programme. In Morocco, as in many developing countries, penitentiary policies are not always well perceived, especially if the population endures hard living conditions and high level of inequalities. The interview of the Delegate General of the DGAPR is an example of this difficult situation. His answer to overcrowding is typical as he seeks *successful politics but unsuccessful programme*<sup>77</sup>. His position, being highly political, leads to highly political answers. Although unfortunate, this issue is not the same for every donor or visiting organisation in prison. It confirms our thought: experts intervening of those projects are primordial in trying to instigate change into the practices of the prison officers, the ‘street-level bureaucrats’. Our understanding of policy success regarding penitentiary projects still stands:

---

<sup>75</sup> McConnell. P. 346

<sup>76</sup> « Les projets pénitentiaires finalement identifiés, adossés à la politique de réforme gouvernementale, ne sont pas assortis d’une conditionnalité spécifique qui permettrait d’introduire dans les échanges entre la délégation et l’état bénéficiaire la question des droits des détenus », in Hélène Colineau, ‘L’Union européenne, puissance normative ? La politique de coopération au développement en actes’ (Sciences politique, Universit   de Grenoble, 2013).

<sup>77</sup> Fighting prison overcrowding does not require building bigger prisons (see also Braess Paradox) but tackling the penal policy and implementing alternatives to incarceration.

penitentiary projects are successful when improvements “toward humane prisons” are made<sup>78</sup>. When seeing degrading or inhumane treatment, temptation is great to accept this existing situation. However, what makes the strength of penitentiary cooperation is the opportunity to improve many features of the prison system in a country. At first, the relation between the prisons – the *inside* – and the rest of the society – the *outside*. When people look at detainees in a more respectful way after having implemented communication and awareness-raising campaign, one can conclude of the success of the policy. Second, regarding the treatment of detainees, many indicators are available to assess improvements such as food catering (*do prisoners have access to meals or do they have to cook for themselves?*), health care (*is a doctor available when needed? Do prisoners see a doctor when being imprisoned?*). Those are concrete and objective questions that are likely to keep normative and complacent attitude at bay. It’s also a tool to assess certain component of the projects and not the projects in its full understanding, keeping in mind that *every step toward the improvement of the conditions of detention, both for penitentiary agents or detainees* is a success. As one expert testified during an interview:

*“I have no pretention and we have to stay modest, but I believe in long-term collaboration. I remember a project in Vietnam for the PNUD [UN Development Agency] on alternatives to death penalty. At the end of the project, a memorandum on death penalty was signed, it was a great memory.”<sup>79</sup>*

The way we see policy success is not the same vision as the European Union, which sees success in a purely “accounting and mechanist way, according to disbursements of funds within the allotted time”<sup>80</sup>. Besides this issue of measuring success, penitentiary reforms are difficult to implement as they mostly rely on the penitentiary agents. Unsurprisingly, they are key in the environment of the prison and toward better management.

## II. Street-level bureaucrats and prison management

Our idea is to explain how penitentiary agents – at the micro level – and prison system – at the macro level – understand and absorb external interventions. We will insist on the

---

<sup>78</sup> International Committee of the Red Cross, *Towards Humane Prisons, A Principled and Participatory Approach to Prison Planning and Design*, Reference, April 2018.

<sup>79</sup> Interview with a prison expert, 17/05/18.

<sup>80</sup> « Le succès des projets est défini de manière comptable et mécaniste, en fonction des décaissements des fonds dans le temps imparti » p. 323, Colineau, ‘L’Union européenne, puissance normative ? La politique de coopération au développement en actes’.

importance of involving penitentiary agents to ensure the success of the reform (A) before explaining how this could be done (B).

#### A. A turning point of the reform

Staffs are the key element of the functioning of a prison. Two arguments and some literature back our argument.

Despite decision has been taken to implement human rights on State's level, street-level implementers can resist the norms. The concept of *resistance to change* comes from management practices. Resistance is perceived as irrational because it turns out unproductive, time and effort consuming. But in the meantime, it's also justified because change might sometimes be imposed rather than explained. Resistance faces the imposition of a political, social or economical rationality by the normative power. Apart from the sociology of organisations (Crozier & Friedberg), Millner and Rollnick have argued that the concept of 'resistance to change' is inappropriate, being too authoritative and pejorative<sup>81</sup>. Their idea was to give professionals a set of tools to deal with addicted people. This reaction is normal. The initiator must seek to differentiate what falls into '*rational opposition*' – professional practices, norms and values – and '*irrational opposition*' (therefore hidden by the targeted group) such as fear of not being good enough, misunderstanding, feeling attacked in its identity, etc. Prison officers develop diverse forms of resistance, understood as strategies and instruments designed to divert or embrace the norms differently from the initial expectation. Resistance comes along with law, whether being hard or soft, but the forms it takes are different<sup>82</sup>. Our approach of 'compliance' is thus much more focused on the compliance of individuals in conditions such as penitentiary facilities. In a study of prison officer training in Nigeria, Andrew Jefferson argues: "*Prison officers [...] often have so much discretion that they can effectively subvert the best laid plans of administrators at the same time as they feel misunderstood by them*"<sup>83</sup>. The subversion of the plans also refers to international human rights norms and eventually, the training and new regulations that come along<sup>84</sup>. Technical assistance projects come with a set of processes that are likely to create resistances from street-level agents. A few articles are available, often based on observations and sociological inquiries, highlighting the importance of staff in the prison environment<sup>85</sup>. Prison officers are implementers of the

---

<sup>81</sup> William R. Miller and Stephen Rollnick, *Motivational Interviewing: Helping People Change*, Applications of Motivational Interviewing, 3rd ed (New York, NY: Guilford Press, 2013).

<sup>82</sup> Sabine Saurugger and Fabien Terpan, 'Analyser Les Résistances Nationales à La Mise En Œuvre Des Normes Européennes : Une Étude Des Instruments d'action Publique', *Quaderni*, 2013, 5–24.

<sup>83</sup> A. M. Jefferson, 'Prison Officer Training and Practice in Nigeria: Contention, Contradiction and Re-Imagining Reform Strategies', *Punishment & Society*, 9.3 (2007), 253–69.

<sup>84</sup> Tomas Max Martin.

<sup>85</sup> For an interesting inquiry about emotion-management in a prison setting, see E. M. Crawley, 'Emotion and Performance: Prison Officers and the Presentation of Self in Prisons', *Punishment & Society*, 6.4 (2004), 411–27.

policy; expressing their discretionary power by exercising coercion on other individuals, but also through other tools such as: informal rules, authority, negotiations, etc.<sup>86</sup> We insist on training and valorising prison officers to ensure the appropriation of the reform.

### *B. The challenge of policy appropriation*

Most experts, during our interviews, insisted on the necessity to create bound with prison staff. Empathy is important, not in a strategic manner but to create connections between professionals. Sean O'Toole witnessed most systemic advances in a prison in New South Wales, Australia, after a new policy gave support to prison officers who undertook tertiary studies. It created a new climate of 'innovation and enlightened approach' that enabled substantive reforms and advances<sup>87</sup>. According to him, "*meaningful training and career development are the foundations of a flexible system which can respond effectively to these innovations*". From our point of view, prison reform projects have understood it: we haven't seen any reform projects without a component on 'capacity-building activities' and 'training for prison staff'. So why are reform projects failing to produce change? Jefferson reminds: "[Prison officers] *are so constrained by historical, structural and on-going dynamics that their expressions of agency are rarely positive*". Having studied the dynamics at stake at the Nigerian Prison Service training school, he pointed out that the reform and its partisans wrongly assume the homogeneity of the institution. According to him, one must look at the prison service as full of 'internal inconsistencies and contradictions', offering opportunities to create change.

Most reform projects will not simply train the staff; they will also involve them in the design of the future policy. The relationship between the team of experts and their counterparts in the administration is a very good indicator of the success of the project and most protagonists have understood this point. Consulting firms in charge of the recruitment of the team give a great importance to the CV of the expert (1/4 of the evaluation of the offer) but also to its reputation and comments from former colleagues. During the selection step for the project we've worked on, a potential expert – obliged to leave a previous mission for professional reasons – got ejected of the evaluation because of this precedent. But, apart from engaging them on their practices and their job, there is no easy solution to this problem:

---

<sup>86</sup> Alison Liebling, 'Prison Officers, Policing and the Use of Discretion', *Punishment & Society*, 4.3 (2000), 333–57.

<sup>87</sup> Sean O'Toole, 'Prison Officer Training - The Link with Prison Reform', *Journal of Correctional Education*, Vol. 51.No. 3 (2000), 282–84.



*“In terms of beneficiaries, our scope is quite large and by dint of spreading the good word, the larger the assembly, the more we think something will stay. [...]”*<sup>88</sup>

A part of fortune is left to the project, especially because the experts and the backstopping team do not control every parameter of the project. These elements combined lead us to think that penitentiary reform projects have a limited impact.

### III. The Limited Impact of Penitentiary Reform

#### A. *The reliance on the beneficiary administration*

The purpose of penitentiary reform projects is to strengthen the administration. The intervention team is composed of the experts, the programme managers from the consultancy firm and the programme managers from the donor. They *support* the beneficiary country, and especially its targeted administrations and institutions. In their discourse, they insist:

*“We must make them understand that they are leading the reform and we are supporting them, counselling them but we won’t do it, it’s them.”*<sup>89</sup>

It’s important for all the protagonists to stress the leading role of the administration in its reform for two reasons. First, it mitigates (with more or less success) critics of interventionism and domination of the former colonial rule. Second, it reflects another reality: the project, in its functioning and implementation, cannot transform the system all by itself; “It seems to us that experts can hardly influence the gap between standards and practice [...] since this gap can only be solved through mid-term institutional engineering”<sup>90</sup>. The administration is responsible for disseminating the information, transmitting the reform to every personnel. The technical assistance team makes it clear: it is incumbent upon political leaders and the administration of the beneficiary country to ensure the swift transition between different steps of the project. Thus, on the one hand, donors and the government aim at changing the system and reforming the prisons. In this perspective, they attract critics based on the need

---

<sup>88</sup> « *Au niveau des cibles, on balaye assez large et on se dit qu’à force de ‘porter la bonne parole’, plus l’assemblée est large, plus on se dit qu’il en restera quelque chose. [...]* » Interview with an expert, 24/06/18.

<sup>89</sup> « *Il faut arriver à leur faire toucher du doigt que c’est eux qui pilotent les réformes et que nous sommes là en soutien, en conseil, en expertise mais que ce n’est pas nous qui allons faire, c’est eux.* » interview with an expert 16/07/18.

<sup>90</sup> « *Il nous semble que les experts peuvent en réalité difficilement influencer sur l’écart entre les normes et la pratique [...] car cet écart ne peut se résoudre que par de l’ingénierie institutionnelle de moyen terme* », p. 370. Colineau, ‘Interroger La Diffusion Des Normes Dans l’aide Européenne Aux Pays En Transition: Les Projets de Réforme Pénitentiaire’.



for long-term commitment (more than 3 years programme at least), permanent follow-up and constant vigilance.

*“We are only seeing officials, spend two weeks whereas to know a system and imagining changing it, you need at least to stay for one or two years.”<sup>91</sup>*

The project levels many expectations: important improvements and significant advances have to be made. On the other hand, protagonists remain modest and call for ‘realistic objectives’ (see hereinafter). They rely on the administration to do so. Donors are blamed for something they don’t intend to do, or at least not in the timeframe dedicated to the project.

### *B. An inappropriate system*

Penitentiary reform projects target specific topics where donors and beneficiary countries believe there are room for improvement. Building infrastructures to improve detention conditions is one option. Creating or developing a probation system to reduce the prison population could be another one. But most of the objective we have seen dealt with visible aspects of the system: procedures, formation of agents, infrastructures, etc. Prison systems are seen as homogeneous and ‘monolithic’<sup>92</sup>, enabling standardized intervention. This cognitive frame impedes more profound transformation within the prison system i.e. the reason why people are being detained or *the understanding of punishment in the community*. Penitentiary reforms projects fail to address the underlying problem of incarceration, the conception of the prisoner in the society.

*“The real issue is how the prisoner is perceived: right now, it’s someone to be humiliated. If this is not changed, I don’t have much hope in the success of the reform. It’s very sad because they have more means to improve the situation but without political will. There is no follow-up with the prisoners, no incentive to promote good behaviours.”<sup>93</sup>*

The testimony written above is specific to Morocco and should be considered with care. This actor has a strong positioning against the government but it also reflects a deeper concern for most human rights activists: how are people being treated and why? They seek to understand the underlying causes of degrading treatment and do not often blame the incumbent government, preferring more constructive stance. Instead of trying to change the existing prison system and adapt it, partner countries should be able to develop their own

---

<sup>91</sup> “On se contente de voir des responsables, voir des officiels, d’aller passer quinze jours alors que pour connaître un système et imaginer le changer, il faut le fréquenter pendant au moins une ou deux années. » Interview with an expert, 24/05/18.

<sup>92</sup> Jefferson.

<sup>93</sup> Interview with a human rights defender, 01/06/18.

understanding of punishment, socialisation and reintegration. Technical Assistance would act as a trigger in the development of this policy. This argument calls for anthropologic considerations and contrasts the technical and mechanical approach.

The concern for human rights found in international prison standards is real but for the development assistance, this objective is secondary. What matters is the *existence* of the projects, its material production and the diplomatic environment it enables. Without deeper considerations, we would expect the project to be easily implemented. On the contrary, we will see in the second part that it makes implementation more ambiguous and difficult, illustrating our arguments with the case of Morocco.



## PART II – ADAPTING THE MEANS TO THE GOAL

In her doctoral thesis, Hélène Colineau studied a similar case study: a penitentiary reform through technical assistance, in Algeria. However, she looked at the projects through the eye of the European Union, its Delegation, its so-called “norms”, its influence, etc. When explaining the difference between the *political* dialogue (Art. 8, between high-level officials) and the *policy* dialogue (about the projects), she concludes: “*All happens as if the political aspect and the management aspect could be totally separated, Delegations are not intervening in the political aspect*”<sup>94</sup>. The level of expectations in the reform projects is incompatible with the means given to realize it.

---

<sup>94</sup> « *Tout se passe comme si l’aspect politique et l’aspect gestionnaire pouvaient être totalement s  par  s, les d  l  gations n’intervenant pas dans l’aspect politique* », p. 290. Hélène Colineau, ‘L’Union européenne, puissance normative ? La politique de coopération au développement en actes’ (Sciences politique, Universit   de Grenoble, 2013).

## Chapter I – Analysing Penitentiary Reform, the Case Study of Morocco

Jason Seawright makes no difference between ‘typical’ and ‘crucial’ cases in his book, *Case Selection in Small-N Research* (2016). Both serve ‘a confirmatory role as tests of an already credible hypothesis’<sup>95</sup>. In this chapter, we want to highlight both the urgent need to improve the prison system in Morocco (I) and the suitability of Morocco to study penitentiary cooperation (II).

### I. An ‘Urgent’ Case on Prison Reform

#### A. *The country’s commitment toward international prison standards*

Most of the penitentiary legislation in Morocco dates back to the beginning of the 20<sup>th</sup> century and the protectorate period. Two Dahir<sup>96</sup> from 1915 and 1930 respectively governed prison matters until the new penitentiary law of 1999<sup>97</sup>. Both legislations helped to reinforce the colonial presence and power, through individual and collective intimidation, and through the differential treatment of detainees, according to their origin. The racial segregation imposed was not limited to offenders but was extended to prison staff, and the “natives” were recruited only as auxiliary French agents. Years later, the legacy of the colonial system is still very much in place, as many correctional facilities dates back from colonial times. The situation in Morocco nowadays, and the discrepancy between the texts and the reality has attracted our attention, as we were going through the legal framework ruling the system. In his article, David Melloni praises the new Constitution: “The constitutionalising [...] of ‘human rights as universally recognised’ remains the most sensational manifestation regarding the juridical mutation it announces”<sup>98</sup>. The penitentiary regime belongs to the legislative domain (art. 71) and the *Délégation Générale à l’Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion* (DGAPR) oversees the implementation of the penitentiary policy of the Kingdom. The DGAPR is prolific in the production of strategies and development plans, processes incumbent upon any administration willing to benefit from development aid. According to its Delegate General, Mohammad Salah Tamek, the DGAPR abides by the national and international standards: “*The DGAPR is making considerable efforts to provide offenders with accommodation that*

---

<sup>95</sup> Jason Seawright, ‘Case Selection in Small-N Research’, *Oxford Research Encyclopedia of Politics, Qualitative Political Methodology*, 2016.

<sup>96</sup> Moroccan King’s decree.

<sup>97</sup> Royaume du Maroc, *Dahir N°1-99-200 Du 13 Jourmada I 1420 Portant Promulgation de La Loi N°13-98 Relative à l’organisation et Au Fonctionnement Des Établissements Pénitentiaires, Bulletin Officiel Du 16 Septembre 1999*, 1999.

<sup>98</sup> David Melloni, ‘La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains’, *Pouvoirs*, 145.2 (2013), 5.

respects their human dignity and the rights, which are guaranteed to them by law, in accordance with the minimum rules for the treatment of prisoners”<sup>99</sup>. The penitentiary policy is now a priority for the Moroccan government.

### *B. A misunderstanding of the problem of the penitentiary system?*

At first, it seems the problem of the Moroccan penitentiary system has not been understood correctly by its administration. In the very first lines of the interview, Mr. Tamek explains: “*The Moroccan prison population exceeded 83,000 in mates at the end of December 2017. This shows that, despite continuous efforts towards improving the detention conditions, as well as building large facilities, overcrowding remains a permanent major problem*”<sup>100</sup>. Overcrowding is framed as the problem that needs to be tackled. However, this issue is only the tip of the iceberg. Deeper mechanisms like the penal law, the opportunity for judges to pronounce alternatives to incarceration or the ability for prison staff to implement parole (conditional release) have more influence. When asked about the solutions to be explored, Mr Tamek says: “*In my opinion, there are three fundamental measures that need to be undertaken so as to address overcrowding: increase prisons’ housing capacity by building new facilities with enough space, increase staff ratio and rationalise pre-trial detention by the judiciary*”<sup>101</sup>. Among these three propositions, the rationalisation of pre-trial detention is the only sound solution to the problem of overcrowding. In Morocco, more than 40% of detainees are remand prisoners. Even if not defined precisely, we assume that ‘rationalisation’ means reducing this number by speeding up the criminal justice system or releasing less dangerous suspects. The two other propositions reflect another concern: the need for the Delegate General to create adherence of both the Parliament and the community. The possibility to create a probation system is explored by the DGAPR but it is not yet publicised. The position of Mr Tamek is highly political. He cannot be completely transparent over the penitentiary reform. The framing of the problem of the penitentiary system has more to do with politics than the penitentiary policy of the Moroccan government.

## II. A ‘typical case’ of technical assistance

---

<sup>99</sup> Mohamed Salah Tamek, *Modernization, Efficiency, and Transparency are Morocco’s Correctional System Focus*, 2018 [accessed 10 July 2018].

<sup>100</sup> Salah Tamek. p.59

<sup>101</sup> *idem*.

### *A. The Maghreb, a strategic region for the European Union*

The EU has never hide the fact that the Maghreb region was a place of high-value for its external policy. Long before the migrant crisis in 2015, Brussels saw Morocco, Algeria, Tunisia and Libya as extensions of its borders in France, Spain, Italy and Greece. Under development aid cooperation, the European Neighbourhood Policy (ENP) is worth more than €1.6 billion per year (15 billion for the period 2014-2020) and concerns sixteen countries (Maghreb, Mashrek, Eastern Europe). Under this friendly name, it aims at strengthening the security and the stability of neighbour countries. It has three objectives: “supporting democratic transition and promoting human rights; the transition towards the market economy and the promotion of sustainable development; policies of common interests (antiterrorism, proliferation of weapons of mass destruction, conflict resolution, [...])”<sup>102</sup>. Launched in 2004, the aim was to establish reliable economic partners. Seeing the differentiated situation between all countries, the policy was reviewed in November 2015 and gave the priority to four topics: (1) good governance, democracy, rule of law and human rights; (2) economic development for stabilisation, (3) security; (4) migration and mobility. As part of the external policy, the European Union has engaged discussions over migration and security but also with the League of Arab States. But the external policy is not similar to the development policy, and support projects only happen when required by the partner country. However, actions plan after strategic documents, “what the EU aims to support [in terms of promotion of democracy] is still unclear”<sup>103</sup>. We know the Maghreb region is strategic for the EU, especially regarding migration and security policies, but the substance of this focus is still blurred. While some might see this situation as problematic, others argue that the EU enjoys its comfortable position as it enables the penitentiary policy to be encompassed under development aid.

### *B. Morocco after the Arab Spring: a solid façade*

The Arab spring in its Moroccan version (20<sup>th</sup> February 2011) soon became a turning point in modern history. However, unlike its Tunisian version, the event didn't lead to a major reversal of the situation. The king Mohammed VI quickly reacted after the first riot and announced the immediate reform of the Constitution. By the summer of 2011, the Constitution was ratified, overwhelmingly supported by the Moroccan people. After the appointment of the Government lead by Abdelilah Benkirane of the PJD party<sup>104</sup>, the king reorganised the distribution of power, keeping in his sight the economic and security ministries, leaving the rest to the Prime Minister, including the Ministry of Justice. Regarding the *DGAPR*, we notice that

---

<sup>102</sup> European External Action Service and European Union, ‘European Neighbourhood Policy (ENP)’, 2016.

<sup>103</sup> Jan Orbie and Anne Wetzel, ‘The EU's Promotion of External Democracy: In Search of the Plot’, *CEPS Policy Brief*, N°281 (2012).

<sup>104</sup> ‘*Parti de la justice et du développement*’ supporting an islamist ideology.

the king had already withdrawn this competence from the Ministry of Justice and reintegrated the sight of the Ministry of Interior in 2008<sup>105</sup>. When mentioning this redistribution in the execution decision of the Commission<sup>106</sup>, the European Union highlights that the Delegation became ‘an autonomous structure’ with an increase in its budget. We cannot doubt that the DGAPR was strengthened after the reassignment, but it seems a little exaggerating to say that it became ‘autonomous’. Interview with one expert involved in the design of the project explained that the king took this decision because of the corruption inside the Ministry of Justice, and the involvement of many civil servants in criminal organisations. He stressed that the people managing the modern DGAPR are highly competent and have the trust of the king: *“We moved from a willingness not to change anything to a real opportunity for collaboration”*<sup>107</sup>. Regarding the international community, this successful counteraction did not overshadow the underlying issue of the Western Sahara, source of an important disagreement since 1975. With the conflicts in Sahel and Libya, Morocco lost ground in front of the mobilization of Algeria on these conflicts. Morocco maintained its position on this issue, widening the gap with its European allies. Scheduled in 2015, the penitentiary reform project suffered from this disagreement and was postponed until its reopening in 2018. No reason was put forward to explain this delay by the EUDEL. According to interview led with a human rights defender, prisons in Western Sahara are not concerned by the project. But it’s where the situation is the worst for detainees, as many infringements on international regulations are violated: separation between tubercular and non-tubercular detainees, transparency on their treatment, follow-up of their diseases, etc. The testimony of this woman saw our confidence in the project vanishing, as she detailed her experience with Moroccan prisons. It mirrored what we read in a report written by Isabel Lourenço, another human rights defender living in Portugal<sup>108</sup>. She explained that despite small improvements after the revolution, the façade remained solid. The vision she depicted must be taken with great care, as she described the functioning of the justice system:

*“They have what they call ‘phone trial’: the judge starts the trial and receive a phone call from Rabat to sort the issue. They receive orders, it’s very sad*

---

<sup>105</sup> Royaume du Maroc, *Dahir N°I-08-49 Du 29 Avril 2008 Portant Nomination Du Délégué Général à l’administration Pénitentiaire et à La Réinsertion et Fixant Ses Attributions.*, *Bulletin Officiel Du 9 Jourmada I 1429 (15-5-2008)*, 2008, N°5630, 289.

<sup>106</sup> European Commission and European Union, ‘Décision d’exécution de La Commission Relative Au Programme d’action Annuel 2015 et 2016 En Faveur Du Maroc à Financer Sur Le Budget Général de l’Union Européenne’, 2015.

<sup>107</sup> Skype interview with an expert *“Nous sommes passés d’une volonté de ne rien changer à une volonté de collaboration »* 21/06/18.

<sup>108</sup> Isabel Lourenço, *Report Saharawi Political Prisoners* (Fundacion Sahara Occidental, November 2016).



*because they have more means to improve the situation but without political will to do it.”*

She had zero confidence in the success of the project, as many problems were not tackled by the project design such as the use of sports facilities ‘like a museum’. The involvement of non-governmental organisations (NGOs) is also a crucial point put a bay in other attempt to reform the system. No independent human rights organisation can act freely and testify about what’s happening behind the walls. Repression and police harassment are common and have a role in the socialisation of political opponents, feminists and human rights defenders<sup>109</sup>. In his book, Frédéric Vairel traces back the itineraries of many human rights defenders and political prisoners, who followed different pathways after being imprisoned sometimes serving long-term sentences (more than twenty years). This chapter gives us a good picture of how difficult mobilisation can be in Morocco, reinforcing the image of “authoritative democracy”. According to him, the word ‘reform’ (*Al-Islâh*) has an understanding in the Moroccan context with two characteristics: first, it acts as a diversion for social classes mobilised in the streets more likely to be attracted by Islamism. Second, it provides an opportunity for Morocco to display its willingness to increase democratic processes.

We wonder about the suitability of the prison reform in such context.

---

<sup>109</sup> Frédéric Vairel, ‘Chapitre 3 / Défenseurs Des Droits de l’Homme, Féministes, Islamistes, Des Militants Pas Si Différents’, in *Politique et Mouvements Sociaux Au Maroc*, Académique, Presses de Sciences Po, 2014, p. 368.

## Chapter II – The Problem of Implementation

Before investigating the design of the project and assess the extent in which international prison standards are integrated (II), we would like to set the scene and explore potential hurdles to the implementation of the project (I).

### I. A Long Way to Come: a Programme Under High Pressure

The project has raised high expectations from the Moroccan administration and attracts a lot of attention, making it more difficult to understand who does what (A). However, regarding this specific project of technical assistance, the focus is limited to reinsertion and preventing reoffending (B).

#### A. *The high expectations of the central administration*

One underlying idea that ran throughout our interviews with different protagonists of the project is the level of expectations put in the hands of the support programme.

*“There is no doubt with Morocco: we feel that the people who have designed the project are the same that we’ve met. Morocco said ‘stop, it’s enough. We must create a serious administration, with the means and the will to reform its functioning.’”<sup>110</sup>*

Good intentions are visible from the Moroccan side. On the Internet, articles about the reform of the administration have been published since 2016 and the announcement by the DGAPR<sup>111</sup>. Since then, many different programmes have been announced<sup>112</sup>. More curious, the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) has announced a 7.1-million-dollar programme aiming at “modernising the delegation and regional initiative in which the DGAPR can help other countries”. Yet, no sign of this programme anywhere, which make us wonder about the communication between international donors on this realm. Announced by the government in May 2016, the support programme we are dealing with took more than two years to be launched. Rumours about disagreements between the European Union and Morocco regarding Western Sahara hardly justify the postponing of the project. At the same time in March 2016, the PNUD also launched a project specifically focused on reinsertion and

---

<sup>110</sup> « *En l’occurrence, il n’y a pas trop de question à se poser sur le Maroc. [...] C’était une époque où le Maroc a dit ‘ça suffit, il faut créer une administration sérieuse, qui a des moyens et qui a envie de se réformer’* », personal translation. Interview with the Resident Twinning Adviser (RTA), 06/07/18.

<sup>111</sup> La Tribune, ‘L’administration Pénitentiaire Présente Son Projet Sur Les Prisons’, 25 May 2016.

<sup>112</sup> Leila Hallaoui and Le Huffington Post Maroc, ‘Réforme Des Prisons: L’OMP Dénonce Une Crise Qui Défie Les Lois’, 27 July 2017.

the formation of religious counsellors. Financed by the Government of Japan, this project consisted in building formation units in four prisons<sup>113</sup>. Morocco is also supposed to adopt a new penitentiary law and a new Penal code, replacing the one from 1999. These are necessary conditions for transforming the penitentiary administration and even more important, enabling structural changes, such as the creation of a probation system or the development of alternatives to incarceration. The presentation of the revision project of the new law was presented at the exact same moment: May 2016<sup>114</sup>. The idea of Pierre Lascoumes is particularly adequate to describe the situation: the penitentiary policy makes use of the rhetoric of change (*‘rhétorique du changement’*) to mitigate the criticism and make the current system tolerable<sup>115</sup>. During the preparation of this tender, one task was to look at every project that the penitentiary administration might have benefitted from. It was very hard to distinguish what were the priorities of the DGAPR, the amount at stakes or even if two articles were talking about the same project. We know this feeling of fuzziness is also shared by the donors; as written in the terms of references: “The action must strictly be implemented in a spirit of complementarity and will look for synergies with the current actions from other donors and civil society. [...] This search for complementarity will be considered in the evaluating of the offer”<sup>116</sup>. Efforts are visible from donors not to give the impression that they are in competition.

### *B. Potential hurdles*

The list of potential hurdles presented below stems from interviews with human rights defenders, protagonists of the project and prison experts with a knowledge of the situation in Morocco. The first problem that was mentioned is the capacity of the central administration to disseminate the guidance, the tools (i.e. pedagogic reference material) to the decentralized prisons. One essential assumption of the project is the ownership that both the twinning and the TA teams must trigger.

*“For the staff, law is changing mentalities. There will a transitional period but generally the law changes practices.”*

Regarding the twinning, the authorities will have to choose a specific model regarding the relationship between the central administration and the Prison Staff Academy (*‘Institut national de formation des cadres de l’administration pénitentiaire’* based in Tiflet). This choice

---

<sup>113</sup> PNUD Maroc, ‘Projet d’appui à La Réforme Pénitentiaire Pour Une Meilleure Réinsertion Sociale : La DGAPR, Le Gouvernement Du Japon et Le PNUD Lancent Officiellement Les Unités de Formation Des Détenus Dans Quatre Prisons’, *La Formation Professionnelle Au Service d’une Meilleure Réinsertion Sociale*, 2017.

<sup>114</sup> Ministère de la Culture et de la Communication and Royaume du Maroc, ‘Présentation à Rabat Du Projet de Révision de La Loi Sur Les Prisons’, 24 May 2016.

<sup>115</sup> Lascoumes.

<sup>116</sup> See Annex 2: Terms of References p. 79.

will be a good indicator for the level of implication of the administration. But apart from that, it seems difficult to evaluate *ex ante* the way to mitigate this hypothesis. The same programme manager raised another issue: the need for creating synergies and coordination between stakeholders. Administrative issues are accountable for the delay of the programmes regarding HIV/AIDS treatment. The justification given refers to the fact that most decisions are centralised by the higher-officials. Morocco is a 'hot-spot' for international development, which harms their responsiveness. Another turning point that might become an issue if not tackled carefully is the adherence of the community to the project.

*“Resources are available or they are not but it is more the cultural representations [the most important difficulty] – in France, in Tunisia, or in Mauritania – moving from the idea of ‘we punish people’ to the idea of ‘the important work is to make them reintegrate society’ with all that it means to prevent reoffending, it’s not quite the same thing.”<sup>117</sup>*

As mentioned hereinbefore, penitentiary policy is not conventional. It is not likely to bring political reward even if carefully managed. The support programme is more political than it admits.

## II. Policy design matters: ambiguous norms for non-ambiguous results

### A. A realistic objective: reinsertion

At the very beginning of our research, a project manager from a consulting firm gave us her opinion about the decisive factor, the one that would guarantee the project to have an effect. She explained that the project had to have *‘realistic objectives’*. By this time, we understood partially what it meant: train three hundred penitentiary agents in two or three weeks seemed quite unrealistic. Our opinion has changed: realistic combines two meanings. First, it means that the terms of references must target a specific topic. Second, the firm must master this topic. In their approach of new projects, consultancy firms refer to projects they have already won and activities ‘which worked’ at that time, even if it was in another country. The expectations of the donor, in terms of paper work and call for tender, enable reusing older materials (methodologies, strategies, calendars, etc.), which won the tender. All the following

---

<sup>117</sup> « Les ressources existent ou elles n’existent pas mais ce sont plus les représentations culturelles – en France, en Tunisie, ou en Mauritanie aussi, passer de l’idée de ‘on punit les gens’ à ‘le travail important à faire c’est qu’il retrouve une place correcte dans la société’ avec tout ce que cela veut dire pour éviter la récidive, c’est pas tout à fait la même chose. » Interview with an expert, 24/05/18.

arguments and explanations are based on the reading of the final version of the terms of references (ToRs) of the project designed for the technical assistance team<sup>118</sup>.

The methodology used by the European Union and consultancy firms is explained in the document “Aid Delivery Methods – Project Cycle Management Guidelines”<sup>119</sup>. The ToRs follow these guidelines and especially the ‘Logical Framework Approach’. The global objective of the project is to “*support the reform process initiated by Morocco to strengthen democratic governance and rule of law, in line with Nelson Mandela Minimum Rules*”. The technical assistance is ‘supporting’, ‘reinforcing’ and ‘strengthening’<sup>120</sup>. Specific objectives narrow the scope: the technical assistance must (1) support the implementation of the reintegration policies (2) reduce overcrowding through the establishment of a social support programme (3) promote intervention programmes, research and cooperation mechanisms with civil society organisations. Until then, we see the distribution of topics has followed what experts told us: the institutional reinforcement and the formation of penitentiary agents through the twinning and the technical assistance to strengthen the cooperation with civil society and implement rehabilitation programmes. Prison standards are mentioned twice in the document: after the explaining of the strategy of the DGAPR and in the global objective. In the first comment, they support the positive image of Morocco: “*The kingdom of Morocco is the first country which has committed to include the new Minimum Rules adopted by the UN in December 2015, which support the reinforcement of the rights of detainees and their treatment*”<sup>121</sup>. The positioning adopted in this sentence is more ambiguous and mitigates the expectations of the prison standards, which is to be applied is real. This part of the ToRs briefly explain the background of the Minimum Rules and quotes the International Covenant on Civil and Political Rights, but it does not insist on the importance of adapting and understanding the cultural setting in Morocco. In the second comment, it gives the impression that the project’s implementation is *guaranteed* by the Minimum rules.

As not explicitly mentioned hereinbefore, the objective of the project is to improve the follow-up of the prisoners. From their arrival to their release, the technical assistance must implement support programmes for them to improve their chances for rehabilitation. It involves two things. First, a sentence execution programme corresponds to the requirements of the present ToRs. This ‘path’ of the prisoner is based on the observation of persons detained by

---

<sup>118</sup> Délégation de l’Union Européenne auprès du Royaume du Maroc and Union Européenne, ‘Termes de Référence Spécifiques - Assistance Technique à La Délégation Générale à l’Administration Pénitentiaire et à La Réinsertion Pour Appuyer La Mise En Oeuvre Des Politiques de Réinsertion Sociale Des Détenu(e)s et de Prévention de La Récidive’ (EuropAid/139481/DH/SER/MA, 2018).

<sup>119</sup> Directorate-General for International Cooperation and Development, European Commission, and European Union, ‘Aid Delivery Methods - Project Cycle Management Guidelines’, 2004.

<sup>120</sup> The french vocabulary keep the same meaning: « renforcer, supporter, accompagner, appuyer ».

<sup>121</sup> « [...] qui favorisent le renforcement des droits des détenu(e)s et leur traitement durant leur incarcération » we insist.

staff (prison, health, vocational training, etc.) and ensures continuity in the care of each prisoner from the delivery of his identification number<sup>122</sup> to the places of detention where he will be sent. It aims to make the deprivation of liberty more meaningful by further involving the detained person in the management of his time in custody with a view to preparing for release. This model also makes it possible to bring objective elements of evaluating of its behaviour to the judge or the director of the prison. In some countries, there is a judge in charge of the execution of sentences. In others, the penitentiary administration is responsible. Both France and Morocco have let the question open, which also triggers tensions between the two institutions<sup>123</sup>. Second, these elements are also taken into account in the differentiated regime. Detention centers must be mainly oriented towards the reintegration of detainees and differentiated regimes are applied to adapt to the diversified profiles of convicts (women, minors, foreigners, dangerous offenders, etc.). These regimes offer them more or less autonomy in their movements inside detention or in access to activities. This device thus makes it possible to guarantee the principle of individualisation of the sentence while ensuring the respect of the rule of law and the safety of the people.

### *B. Prison standards as inspirational norms*

The project in its initial context implies making use of prison standards. In some parts of the terms of references, we can highlight the fact that they serve as an “inspiration” for all protagonists. All of them know their existence but not precisely the provisions it contains. Programme managers from donors say they abide by, penitentiary administration insists on respecting and committing to them, prison experts say they know them: but none of them has ever mentioned prison standards first during our interviews, without the question being formulated. They are deemed as ‘good rules’ because they leave a margin of manoeuvre to adapt the existing cultural setting. In the design of their activities, experts and trainers try as hard as possible to fit with the expectations of the prison standards.

*“If you take the Mandela Rules, the last version, I find them pretty good. It’s a good tool, with the spirit you need, you also find the openness and the diversity required in the propositions to consider local context.”<sup>124</sup>*

---

<sup>122</sup> In France, this number is called ‘écrou’.

<sup>123</sup> In France, the ‘*juge d’application des peines*’ is responsible for the execution of sentence, whereas the administration executes the judiciary decision. Probation services argue that it reduces their margin of manoeuvre and slows the process.

<sup>124</sup> « *Si vous prenez les règles de Mandela qui sont la dernière version, je trouve qu’elles sont bonnes. C’est un bon outil, avec l’esprit qu’il faut, vous avez aussi l’ouverture et la variété qu’il faut dans les propositions pour tenir compte dans une large mesure des conditions locales.* » Interview with an expert, 24/05.

International prison standards, and the provisions they contain, are ambiguous but not conflictual because experts who make use of them do not seek conflict but adaptation. When considered to design a manual, a guide or regulation, local context prevails.

*“There is the knowledge of the rules, of the legislation but in the same time, you have to inspire yourself, you have to know the mindset of the people, see how they live to try to connect the system with the needs of the population”<sup>125</sup>*

Some aspects of the prison system can easily be transformed according to prison standards. Others won't. It depends upon the local context and the understanding of punishment. In Morocco, the establishment of a probation system seems quite difficult: the community might not be ready to accept it and the concept of 'social worker' is very much rudimentary. Interestingly, introducing a new law is not the hardest part regarding prison reform. Developing the collaboration between civil society organisations and the penitentiary administration is much harder, without the appropriate cultural setting. The Secretary-General of the DGAPR was very interested about the idea of 'restaurative justice'. According to him, this model was very close to an already existing tradition in rural villages and he wanted to engage the reflexion about this topic.

*“He asked me the French texts: ‘I think our culture is compatible with restaurative justice, there is in our traditions structures that make victims and offenders meet. We could be interested in non-judicial matter such as this one.’ [...] It shows both openness and a desire to move forward.”<sup>126</sup>*

Overall, the project design makes use of international prison standards, but on the margin. Unfortunately – and this is one shortcoming of our study – we haven't been able to study the implementation of the project, being only at its initial stage. Our conclusion is that prison standards hardly influence technical assistance projects. In a sense, it is unfortunate, because prison systems would better be strengthened through stronger use of international standards. In another, it does not matter because it is the experts, who connect with their counterparts, which hold the greater tool to change prison systems: their professional ethos combined with their capacity to engage their counterparts.

---

<sup>125</sup> « Il y a à la fois une connaissance des règles, de la législation et en même temps, il faut s'inspirer, il faut connaître un peu la mentalité des gens, voir comment ils vivent pour essayer de faire le lien entre le système et puis les besoins de la population. »

<sup>126</sup> « Il m'a demandé les textes français : 'je pense que notre culture est tout à fait compatible avec la justice restaurative, il y a dans notre coutume des structures qui font se rencontrer victimes et ceux qui ont causé un tort. C'est ce genre d'affaires non judiciairisées qui pourrait tout à fait nous intéresser' [...] Donc une ouverture d'esprit et encore une fois une envie d'avancer. » Interview with an expert, 16/07/18.

### III – From Empathy to Technical Expertise: the Role of Experts in the Success of the Project

Prison experts are profoundly committed to the improvement of the situation of prisons in which they intervene (B). They do not use prison standards as such but would rather instigate change through relational and interpersonal incentives (A). It seems the problem has more to do with the unsuitability of prisons in developing countries (C).

#### *A. The importance of cognitive and relational factors*

Experts have a specific status: they are “*holder of a specific knowledge*”<sup>127</sup> according to Jacques Chevallier. In the environment of development projects, this status is exacerbated: experts are the turning point of the offer. A bid tender with a good methodology and strategy but no ‘good’ experts is not valuable. First of all, detailed profiles are required (see ToRs page 13). General experience and specific experience are evaluated through quantitative measures (i.e. *five years of [...]*) and according to ambiguous keywords (i.e. *capacity-building, institutional reform, training of trainers, etc.*). Evaluation criteria are biased and foster specific categories of individuals, the ‘insiders’, who have gained the sufficient knowledge and know-how of presenting their bid. Programme managers also know how to present a CV to make it reflecting the terms of references. The competition process stimulates the search for the best CVs or the best experts (which is a different thing). Experts have a different function for each protagonist and exist at the intertwining of each of them. For the beneficiary administration, they represent the external intervention. For the donor, they embody the project and make it living. For the consulting firm, they are part of the company and represent it in front of other potential partners and authorities. They have to be able to make use of their knowledge and make it explicit for the rest of the team and their counterparts.

*“Human and relational factor is essential. If the long-term experts are not implicated, if they are not present, it’s an issue and it discredits the project.”*<sup>128</sup>

This expert also insisted on the importance for the experts to step back on their implication. According to him, it is common to find one stereotype out of three possible: technicians, without

---

<sup>127</sup> “Deux grandes figures peuvent être distinguées : celle de l’expert spécialiste, détenteur d’un savoir technique et recruté en fonction de sa compétence professionnelle ; celle de l’expert générale, capable de sortir des limites de sa spécialité et de produire un savoir pratique sur la société.” p.38 in Jacques Chevallier, ‘L’entrée en expertise’, *Politix*, 9.36 (1996), 33–50.

<sup>128</sup> “Le facteur humain et relationnel est primordial. Si les experts long-termes ne sont pas impliqués, s’il n’y a pas de présence alors cela pose un problème et décrédibilise l’ensemble du projet. » Interview with an expert, 17/05/18.



cultural or human dimension; experts not involved; experts who apply the copy and paste method from another project. All these strategies are likely to make the project fail.

Most experts intervening in prison reforms projects have a background in judiciary or penal institutions (judges, police officers, prison heads, etc.). We think this background is a guarantee of the professionalism and the profound attachment to the dignity of individuals in the prison system.

### *B. A professional ethos*

Experts do not promote prison standards. They do have an action of distribution and advocacy but without follow-up, there is no guarantee of embrace by prison staff. However, prison experts are professionals of the prison environment. They have visited prisons several times, discussed with prison heads and advisors, sometimes they have directed penitentiary or probation services. They have dedicated their time and energy to improving prison system in their own country and also abroad. This professionalism guarantees their adaptability to the existing culture and prison system since experts are not only expected to exercise their technical proficiency but also to adapt and connect with their counterparts. Most prison experts have dedicated their time to the understanding of the dynamics of penitentiary institutions.

*“European standards are the backbone of my work, that’s what I know and that’s what I work with. It’s impossible to copy them; it does not make sense. However, as a reference as the value: it is less than the standards in terms of legal support than what underlies.”<sup>129</sup>*

In that sense, prison reform projects are an unmistakable opportunity to adapt the prison system of the country through negotiations, persuasions and argumentative demonstrations. It relies almost entirely on their shoulders but it does constitute an opportunity to adapt the actual culture to higher prison standards (i.e. the example of restorative justice). Prison experts who have decided to become independent consultants are not so common and they also have other responsibilities; we’ve had the impression that they were people committed to improving the respect for human’s dignity inside prison system wherever they would sent. The question of adaption deserves to be asked the other way around; instead of wondering if prison systems in developing countries can be adapted to prison standards, we should be asking ourselves: are existing model of punishment and imprisonment adapted to different cultural settings?

---

<sup>129</sup> *“Les standards européens sont la base de mon boulot, c’est ce que je connais et c’est ce avec quoi je travaille. C’est impossible de les calquer, ça n’a pas de sens. En revanche, servir de référence en tant que valeur, c’est moins les standards en termes de support juridique que ce qui les sous-tend. »* Interview with an expert, 24/05/18.

### *C. Alternatives to prison in developing countries*

This question is no breakthrough but has been explored insufficiently. We will be leaving the answer to future studies but we would like to recall some interesting arguments brought by scholars. The first part of this title 'alternatives to prison' is a topic on its own and experiences have sometimes proved successful; especially regarding 'community service'. The objective being to reduce the number of prisoners behind bars and increase the number of offenders convicted to non-custodial sentences. Vivian Stern stands for '*clarity from the beginning about the intention of the legislation and the way the sanction should be used*'<sup>130</sup>. Other options (electronic bracelets, conditional release) should also be explored but countries with limited resources have no interest in keeping high number of detainees in prisons. The cost of detention is higher than the use of community services. The reliance on non-professionals and civil society organisations in the development of new penal sanctions proves effective in reducing the use of public resources (time, funds and professional skills).

---

<sup>130</sup> Vivien Stern, 'Alternatives to Prison in Developing Countries', *Punishment & Society*, 1.2 (2002), 231–41.

## CONCLUSION

International donors and other actors intervening in prison systems do not make a more vigorous use of prison standards for two reasons. First, because it's a difficult task and it's not the amount of money that matters but the time dedicated to change from a system to another. Second, because it's not what they are here for. The purpose of their mission is strengthening the administration through the exchanges of policy solutions, international prison standards are just a tool to legitimize their action and provide useful rhetoric. However, it also provides the opportunity for actors who have shown a real interest in improving the professionalism and respect for human rights of prison staff to raise awareness about (1) the concern about the situation of detainees in most prisons and how can humanitarian work can explore solutions (2) the need to start a reflexion over the suitability of the prison system in other contexts than Western democracies. There are 'knots' inside a prison, decisive points made of interpersonal relations, balance of authority and influence, leverage through which change could be observed.

Prison reform projects are invaluable opportunities to engage practitioners, researchers and experts working within prison systems. The objectives are improving management, strengthening the capabilities of the administration, training prison staff, etc. But conducting such a project requires respect for the culture, humility and authenticity. If technical assistance and twinning projects can shape the future of corrections, the opportunity must be seized. There must be a constant pressure for prison projects to be responsive, credible and human rights driven.

## BIBLIOGRAPHY

### ARTICLES AND BOOKS

- Allal, Amin, 'Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée', *Critique internationale*, 48 (2010), 97 <<https://doi.org/10.3917/cii.048.0097>>
- Allen, Rob, and International Centre for Prison Studies, 'Current Situation of Prison Overcrowding', 2010
- Andrew Coyle, 'A Human Rights Approach to Prison Management', *Criminal Behaviour & Mental Health*, 2003
- Bernault, Florence, ed., *Enfermement, Prison et Châtiments En Afrique: Du 19e Siècle à Nos Jours*, Collection 'Hommes et Sociétés' (Paris: Karthala, 1999)
- Börzel, Tanja, Tobias Hofmann, and Diana Panke, 'Policy Matters But How? Explaining Non-Compliance Dynamics in the EU', *KFG Working Papers*, 2011
- Bouagga, Yasmine, 'Une mondialisation du « bien punir » ? La prison dans les programmes de développement', *Mouvements*, 88 (2016), 50 <<https://doi.org/10.3917/mouv.088.0050>>
- Brisson-Boivin, K., and D. O'Connor, 'The Rule of Law, Security-Development and Penal Aid: The Case of Detention in Haiti', *Punishment & Society*, 15 (2013), 515–33 <<https://doi.org/10.1177/1462474513504796>>
- Bué, Charlotte, 'La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation', *Critique internationale*, 53 (2011), 83 <<https://doi.org/10.3917/cii.053.0083>>
- Chantraine, Gilles, 'Le temps des prisons. Inertie, réformes et reproduction d'un dispositif institutionnel', in *Gouverner, enfermer: la prison, modèle indépassable?*, by Philippe Artières, Pierre Lascoumes, and Madeleine Akrich, Académique (Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2004), pp. 319–39 <<https://www.cairn.info/gouverner-enfermer--9782724609271-p-319.htm>>
- Châtaigner, Jean-Marc, 'Aide publique au développement et réformes des systèmes de sécurité : l'improbable rencontre du Dr Jekyll et de Mr Hyde', *Afrique contemporaine*, 209 (2004), 39 <<https://doi.org/10.3917/afco.209.0039>>
- Chayes, Abram, and Antonia Handler Chayes, 'Compliance Without Enforcement: State Behavior Under Regulatory Treaties', *Negotiation Journal*, 7 (1991), 311–30 <<https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.1991.tb00625.x>>
- Chevallier, Jacques, 'L'entrée en expertise', *Politix*, 9 (1996), 33–50 <<https://doi.org/10.3406/polix.1996.1978>>
- Colineau, Hélène, 'Interroger La Diffusion Des Normes Dans l'aide Européenne Aux Pays En Transition: Les Projets de Réforme Pénitentiaire', *Politique Européenne*, 46, 118 <<https://doi.org/10.3917/poeu.046.0118>>

- , 'L'Union européenne, puissance normative ? La politique de coopération au développement en actes' (unpublished Sciences politique, Université de Grenoble, 2013) <<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00945189>>
- Coyle, Andrew, and Helen Fair, *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff*, 3rd edition (London: Institute for Criminal Policy Research, 2018)
- , *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for Prison Staff*, 2. ed., rev (London: International Centre for Prison Studies, 2009)
- Coyle, Andrew, Catherine Heard, and Helen Fair, 'Current Trends and Practices in the Use of Imprisonment', *International Review of the Red Cross*, 98 (2016), 761–81 <<https://doi.org/10.1017/S1816383117000662>>
- Crawley, E. M., 'Emotion and Performance: Prison Officers and the Presentation of Self in Prisons', *Punishment & Society*, 6 (2004), 411–27 <<https://doi.org/10.1177/1462474504046121>>
- Foucault, Michel, *Surveiller et punir: naissance de la prison*, Collection TEL (Paris: Gallimard, 1975)
- Hafner-Burton, Emilie M., and Kiyoteru Tsutsui, 'Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law To Matter Where Needed Most', *Journal of Peace Research*, 44 (2007), 407–25 <<https://doi.org/10.1177/0022343307078942>>
- Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (Cambridge: Polity Pr., 1986)
- Hern, Erin Accampo, 'Better than Nothing: How Policies Influence Political Participation in Low-Capacity Democracies', *Governance*, 30 (2017), 583–600 <<https://doi.org/10.1111/gove.12228>>
- Holden, Patrick, 'Development through Integration? EU Aid Reform and the Evolution of Mediterranean Aid Policy', *Journal of International Development*, 20 (2008), 230–44 <<https://doi.org/10.1002/jid.1453>>
- J. H. Dearden, Stephen, 'Introduction: European Union Development Aid Policy—the Challenge of Implementation', *Journal of International Development*, 20 (2008), 187–92 <<https://doi.org/10.1002/jid.1449>>
- Jefferson, A. M., 'Prison Officer Training and Practice in Nigeria: Contention, Contradiction and Re-Imagining Reform Strategies', *Punishment & Society*, 9 (2007), 253–69 <<https://doi.org/10.1177/1462474507077494>>
- Jobard, Fabien, '2. L'ajustement et le hiatus. La prison allemande au cours de l'unification', in *Gouverner, enfermer: la prison, modèle indépassable?*, by Philippe Artières, Pierre Lascombes, and Madeleine Akrich, Académique (Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2004), pp. 319–39 <<https://www.cairn.info/gouverner-enfermer--9782724609271-p-319.htm>>

- Kälin, Walter, 'Late Modernity: Human Rights under Pressure?', *Punishment & Society*, 15 (2013), 397–411 <<https://doi.org/10.1177/1462474513500623>>
- Lascoumes, Pierre, 'Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel', *Déviance et Société*, 30 (2006), 405 <<https://doi.org/10.3917/ds.303.0405>>
- Liebling, Alison, 'Prison Officers, Policing and the Use of Discretion', *Punishment & Society*, 4 (2000), 333–57
- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Updated ed (New York: Russell Sage Foundation, 2010)
- Lourenço, Isabel, *Report Saharawi Political Prisoners* (Fundacion Sahara Occidental, November 2016)
- Martin, Tomas, 'Taking the Snake Out of the Basket: Indian Prison Warders' Opposition to Human Rights Reform', in *State Violence and Human Rights*
- Martin, Tomas Max, 'Reasonable Caning and the Embrace of Human Rights in Ugandan Prisons', *Focaal*, 2014 (2014) <<https://doi.org/10.3167/fcl.2014.680105>>
- Matland, Richard, 'Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation', *Journal of Public Administration Research and Theory* <<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>>
- McConnell, Allan, 'Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between', *Journal of Public Policy*, Vol. 30 (2010), 345–62
- Melloni, David, 'La Constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains', *Pouvoirs*, 145 (2013), 5 <<https://doi.org/10.3917/pouv.145.0005>>
- Metzger, Laura, and Isabel Guenther, 'How to Assess the Effectiveness of Development Aid Projects: Evaluation Ratings versus Project Indicators', *Journal of International Development*, 27 (2015), 1496–1520 <<https://doi.org/10.1002/jid.3189>>
- Miller, William R., and Stephen Rollnick, *Motivational Interviewing: Helping People Change*, Applications of Motivational Interviewing, 3rd ed (New York, NY: Guilford Press, 2013)
- Mohammed, Marwan, ed., *Les Sorties de Délinquance: Théories, Méthodes, Enquêtes*, Recherches (Paris: La Découverte, 2012)
- Morelle, Marie, and Frédéric Le Marcis, 'Pour une pensée pluridisciplinaire de la prison en Afrique', *Afrique contemporaine*, 253 (2015), 117 <<https://doi.org/10.3917/afco.253.0117>>
- Morelle, Marie, and Frédéric Le Marcis, 'Que nous apprennent les prisons africaines?', *Mouvements*, 88 (2016), 42 <<https://doi.org/10.3917/mouv.088.0042>>

- Morgan, Rod, 'Developing Prison Standards Compared', *Punishment & Society*, 2 (2000), 325–42 <<https://doi.org/10.1177/14624740022228033>>
- Morris, Norval, and David J. Rothman, eds., *The Oxford History of the Prison: The Practice of Punishment in Western Society* (New York: Oxford University Press, 1995)
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 'The Eight Modes of Local Governance in West Africa', *IDS Bulletin*, 42 (2011), 22–31 <<https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2011.00208.x>>
- Orbie, Jan, and Helen Versluys, 'The European Union's International Development Policy: Leading and Benevolent?', in *Europe's Global Role: External Policies of the European Union* (Aldershot, Hants, England ; Burlington, Vt: Ashgate, 2008)
- Orbie, Jan, and Anne Wetzel, 'The EU's Promotion of External Democracy: In Search of the Plot', *CEPS Policy Brief*, N°281 (2012)
- Othmani, Ahmed, *Sortir de la prison: un combat pour la réforme des systèmes carcéraux dans le monde* (Paris: La Découverte, 2002)
- O'Toole, Sean, 'Prison Officer Training - The Link with Prison Reform', *Journal of Correctional Education*, Vol. 51 (2000), 282–84
- Platzer, Michael, and Slawowir Redo, *Making Standards Work* (Penal Reform International, 2005) <<https://www.penalreform.org/resource/making-standards-work/>>
- Pressman, Jeffrey Leonard, and Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, 3. ed (Berkeley: Univ. of California Press)
- Quéro, Laurent, '13. Les standards pénitentiaires internationaux', in *Gouverner, enfermer: la prison, modèle indépassable?*, by Philippe Artières, Pierre Lascoumes, and Madeleine Akrich, Académique (Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2004), pp. 319–39 <<https://www.cairn.info/gouverner-enfermer--9782724609271-p-319.htm>>
- Saurugger, Sabine, and Fabien Terpan, 'Analyser Les Résistances Nationales à La Mise En Œuvre Des Normes Européennes: Une Étude Des Instruments d'action Publique', *Quaderni*, 2013, 5–24 <<https://doi.org/10.4000/quaderni.666>>
- Seawright, Jason, 'Case Selection in Small-N Research', *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Qualitative Political Methodology, 2016
- Stern, Vivien, 'Alternatives to Prison in Developing Countries', *Punishment & Society*, 1 (2002), 231–41
- Tallberg, Jonas, 'Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union', *International Organization*, 56 (2002), 609–43 <<https://doi.org/10.1162/002081802760199908>>

Tulmets, Elsa, *L'exportation Des Normes Au-Delà de l'Union Européenne* (Paris: L'Harmattan, 2014)

Vairel, Frédéric, 'Chapitre 3 / Défenseurs Des Droits de l'Homme, Féministes, Islamistes, Des Militants Pas Si Différents', in *Politique et Mouvements Sociaux Au Maroc*, Académique, Presses de Sciences Po, 2014, p. 368

Versluis, Esther, 'Even Rules, Uneven Practices: Opening the "Black Box" of EU Law in Action', *West European Politics*, 30 (2007), 50–67 <<https://doi.org/10.1080/01402380601019647>>

## INSTITUTIONAL LITERATURE

Agence Française de Développement, 'Note de Communication Publique d'opération - Projet d'appui à La Justice à Madagascar (PAJMA)', 2018

———, 'Quelles politiques pénitentiaires pour quelles sociétés au XXIe Siècle?', 2017

Committee for the Prevention of Torture, and Council of Europe, *Living Space per Prison in Prison Establishments: CPT Standards* (Strasbourg: CPT, 15 December 2015) <<https://rm.coe.int/16806cc449>>

Council of Europe, 'Prisons and Community Sanctions and Measures: Promoting More Humane and Socially Effective Penal Sanctions', *Council of Europe Portal* <<https://www.coe.int/en/web/prison/>> [accessed 22 July 2018]

———, 'Recommendation CM/Rec (2012) 5 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Ethics for Prison Staff', in *Compendium of Conventions, Recommendations and Resolutions Relating to Prisons and Community Sanctions and Measures* (Council of Europe Publishing, 2018)

Délégation de l'Union Européenne auprès du Royaume du Maroc, and Union Européenne, 'Termes de Référence Spécifiques - Assistance Technique à La Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et à La Réinsertion Pour Appuyer La Mise En Oeuvre Des Politiques de Réinsertion Sociale Des Détenu(e)s et de Prévention de La Récidive' (EuropAid/139481/DH/SER/MA, 2018)

DG DEVCO, European Commission, and European Union, 'EU Remains the World's Leading Donor of Development Assistance: €75.7 Billion in 2017', *International Cooperation and Development*, 2018 <[https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-remains-worlds-leading-donor-development-assistance-eu757-billion-2017\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-remains-worlds-leading-donor-development-assistance-eu757-billion-2017_en)> [accessed 4 June 2018]

———, 'Service Contract Notice - Support to the Development of the Penitentiary and Probation Systems (EuropeAid/137756/DH/SER/GE)', 2016

Directorate-General for International Cooperation and Development, European Commission, and European Union, 'Aid Delivery Methods - Project Cycle Management Guidelines', 2004



- DMI Associates, 'Basic Human Rights Manual for Detention Officers in Iraq', 207AD
- European Commission, and European Union, 'Décision d'exécution de La Commission Relative Au Programme d'action Annuel 2015 et 2016 En Faveur Du Maroc à Financer Sur Le Budget Général de l'Union Européenne', 2015
- European External Action Service, and European Union, 'European Neighbourhood Policy (ENP)', 2016 <[https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp\\_en](https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en)>
- European Union, European Commission, and Directorate-General for Development and Cooperation - EuropeAid, *Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP* (Luxembourg: EUR-OP, 2011)
- , 'Termes de Référence Spécifiques - Appui Au Développement Du Système de Probation - Mesures Alternatives à La Prison En Tunisie' (EuropeAid, 2018)
- FIDH, *La Justice Marocaine En Chantier: Des Réformes Essentielles Mais Non Suffisantes Pour La Protection Des Droits Humains* (Fédération Internationale des Droits Humains, November 2014)
- Institute for Criminal Policy Research, and Birkbeck University, 'A Human Rights Approach to Prison Management', *Birkbeck University of London*, 2018 <<http://www.bbk.ac.uk/news/a-human-rights-approach-to-prison-management>>
- International Centre for Prison Studies, 'World Prison Brief' <<http://www.prisonstudies.org/>>
- International Committee of the Red Cross, *Towards Humane Prisons, A Principled and Participatory Approach to Prison Planning and Design*, Reference, April 2018
- Joinet, Louis, *Report on the Practice of Administrative Detention* (Sub-Commission on the Fight against Discriminatory Measures and Protection of Minorities, 1989)
- Lehner, Dominik, and Council of Europe, 'Council for Penological Co-Operation', *Council of Europe Portal* <<https://www.coe.int/en/web/prison/council-for-penological-co-operation>> [accessed 22 July 2018]
- Ministère de la Culture et de la Communication, and Royaume du Maroc, 'Présentation à Rabat Du Projet de Révision de La Loi Sur Les Prisons', 24 May 2016 <<http://www.maroc.ma/fr/actualites/presentation-rabat-du-projet-de-revision-de-la-loi-sur-les-prisons>>
- Nembrini, Pier Giorgio, and International Committee of the Red Cross, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons* (ICRC, February 2013)
- OECD, 'Shifting Development Goals and Motivations', in *OECD Insights* (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012), pp. 66–83 <<http://www.oecd-ilibrary.org/content/chapter/9789264123571-5-en>> [accessed 14 November 2017]

- PNUD Maroc, 'Projet d'appui à La Réforme Pénitentiaire Pour Une Meilleure Réinsertion Sociale: La DGAPR, Le Gouvernement Du Japon et Le PNUD Lancent Officiellement Les Unités de Formation Des Détenus Dans Quatre Prisons', *La Formation Professionnelle Au Service d'une Meilleure Réinsertion Sociale*, 2017  
<<http://www.ma.undp.org/content/morocco/fr/home/presscenter/articles/2017/01/27/projet-d-appui-la-r-forme-p-nitentiaire-pour-une-meilleure-r-insertion-sociale-la-dgapr-le-gouvernement-du-japon-et-le-pnud-lancent-officiellement-les-unit-s-de-formation-des-d-tenus-dans-quatre-prisons.html>>
- Raffaelli, Rosa, *Les Conditions Carcérales Dans Les États Membres: Normes Européennes et Bonnes Pratiques Sélectionnées*, Libertés Civiles (European Parliament, 2017), p. 14 p.
- République Française, *Loi N°87-432 Du 22 Juin 1987 Relative Au Service Public Pénitentiaire*, 1987
- Royaume du Maroc, *Dahir N°1-99-200 Du 13 Joumada I 1420 Portant Promulgation de La Loi N°13-98 Relative à l'organisation et Au Fonctionnement Des Établissements Pénitentiaires*, *Bulletin Officiel Du 16 Septembre 1999*, 1999
- , *Dahir N°I-08-49 Du 29 Avril 2008 Portant Nomination Du Délégué Général à l'administration Pénitentiaire et à La Réinsertion et Fixant Ses Attributions.*, *Bulletin Officiel Du 9 Joumada I 1429 (15-5-2008)*, 2008, N°5630, 289
- , *Décret N°2-00-485 Du 6 Chaabane 1421 Fixant Les Modalités d'application de La Loi N°23-98 Relative à l'organisation et Au Fonctionnement Des Établissements Pénitentiaires Promulguée Par Le Dahir N°1-99-200 Du 13 Joumada I 1420 (25 Août 1999)*, *Bulletin Officiel Du 4 Janvier 2001*, 2001
- SOFRECO, 'Méthodologie - Appui à La Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire et de La Rééducation', 2007
- The United Nations Global Counter Terrorism Strategy, and United Nations, *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*, 24 December 2015
- Transtec, 'Capacity Building of Iraqi Officials for the Negotiation and Implementation of International Agreements', 2014
- United Nations Office on Drugs and Crime, and United Nations, 'Why Promote Prison Reform?' <<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-and-alternatives-to-imprisonment.html>> [accessed 12 July 2018]
- UNODC, and United Nations, 'Italy, UNODC Strengthen Cooperation in Support of Prison Reform in Lebanon', 2018  
<<http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/June/italy--unodc-strengthen-cooperation-in-support-of-prison-reform-in-lebanon.html>> [accessed 7 June 2018]

## MEDIA ARTICLES

- Ducré, Léa, and Margot Hemmerich, 'Espri de Tolérance Ou Souci d'intendance ? Les Pays-Bas Ferment Leurs Prisons', *Le Monde Diplomatique*, November 2015 <<http://archives.mondediplo.com.iepnomade-2.grenet.fr/article54148.html>>
- Hallaoui, Leila, and Le Huffington Post Maroc, 'Réforme Des Prisons: L'OMP Dénonce Une Crise Qui Défie Les Lois', 27 July 2017 <[https://www.huffpostmaghreb.com/2017/07/27/reforme-des-prisons-omp\\_n\\_17599074.html](https://www.huffpostmaghreb.com/2017/07/27/reforme-des-prisons-omp_n_17599074.html)>
- La Tribune, 'L'administration Pénitentiaire Présente Son Projet Sur Les Prisons', 25 May 2016 <<https://Int.ma/ladministration-penitentiaire-presente-son-projet-sur-les-prisons/>>
- Salah Tamek, Mohamed, Modernization, Efficiency, and Transparency are Morocco's Correctional System Focus, 2018 <<http://www.eu-training.com/justicetrends/JT3/?page=1>> [accessed 10 July 2018]
- Savage, Thomas, and Tel Quel, 'Réforme Pénitentiaire : Les États-Unis Donnent 28 Millions de Dirhams de plus Au Maroc', 22 September 2016, Essentiel edition <[https://telquel.ma/2016/09/22/les-etats-unis-rajoutent-28-millions-dirhams-financer-reforme-penitentiaire-marocaine\\_1515389](https://telquel.ma/2016/09/22/les-etats-unis-rajoutent-28-millions-dirhams-financer-reforme-penitentiaire-marocaine_1515389)>

## ANNEXES

Annex 1. List of International Prison Standards

Annex 3. Terms of references of the project “Assistance Technique à la Délégation Générale à l’Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion”

Annex 3. Essential statistical elements extracted from the “Rapport d’activités” of the DGAPR 2017 (in Arabic)

Annex 4. List of interviews conducted

## Annex 1. List of International Prison Standards

### **International standards**

- Universal Declaration of Human Rights (1948)
- International Covenant on Civil and Political Rights (1966)
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966)
- UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (1933) updated as the Nelson Mandela Rules in 2015
- Body of Principles for the Protection of All persons under any Form of Detention and Imprisonment (1988)
- Basic Principles for the Treatment of Prisoners (1990)
- UN Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (Tokyo Rules)
- UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (Bangkok Rules), 2010
- UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules), 1985
- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984

### **Regional standards**

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1953)
- European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1989)
- European Prison Rules (1987, revised in 2006)
- American Convention on Human Rights (1978)
- African Charter on Human and Peoples' Rights (1986)

### **Other instruments dealing with the conduct of staff**

- Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979)
- Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1982)
- Basic Principles on the Use of Force and Firearms (1990)

### **Additional tools and publications**

- *Making Standards Work*, Penal Reform International, London (2001)

- *Human Rights and Prisons: A Manual on Human Rights Training for Prison Officials*, published by the Office of the UN High Commissioner for Human Rights, New York and Geneva (2005)
- *Medical Investigation and Documentation of Torture: A Handbook for Health Professionals*, by the Human Rights Centre, University of Essex, United Kingdom (2005)
- *Guide to the Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*, published by the Association for the Prevention of Torture in 2006
- *Handbook on Prisoners File Management*, UN Office on Drugs and Crime (UNODC), New York (2008)
- *Handbook on Prisoners with Special Needs*, UNODC, New York (2009)
- *Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: A Manual for Prevention*, by the Association for the Prevention of Torture, Geneva, and the Inter-American Institute of Human Rights, San Jose, Costa Rica (2005)
- *Handbook for Prison Leaders: A Basic Training Tool and Curriculum for Prison Managers based on International Standards and Norms*, UNODC, New York (2010)
- *Female Prisoners and their Social Reintegration*, UNODC, Vienna (2007)
- *Health in Prisons: A WHO Guide to the Essentials in Prison Health*, by the World Health Organisation (WHO), Copenhagen (2007 revised in 2014)
- *The Torture Reporting Handbook*, by the University of Essex, United Kingdom (2000 revised in 2015)
- *Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons*, UNODC, New York, (2012)
- *Handbook on Strategies to Reduce Overcrowding in Prisons*, UNODC, New York (2013)
- *United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems*, UNODC, New York (2013)
- *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons*, by the International Committee of the Red Cross, Geneva (2013)
- *Handbook on Women and Imprisonment*, UNODC, New York (2014)
- *Handbook on the Management of High Risk Prisoners*, UNODC, New York (2016)
- *Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons*, UNODC, New York (2016)
- *Handbook on Anti-Corruption Measures in Prisons*, UNODC, New York (2017)

- *Roadmap for the Development of Prison-based Rehabilitation Programmes*, UNODC, Vienna (2017)
- *Assessing Compliance with the Nelson Mandela Rules: A Checklist for Internal Inspection Mechanisms*, UNODC, New York (2017)
- *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders* UNODC, New York (2018)

Annex 2. Terms of references of the project "Assistance Technique à la Délégation Générale à l'administration Pénitentiaire et à la Réinsertion"



**UNION EUROPEENNE**  
**DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE AUPRES DU ROYAUME DU MAROC**

---

**PROGRAMME D'APPUI A LA REFORME DU SYSTEME PENITENTIAIRE AU MAROC**

**CONVENTION DE FINANCEMENT N° ENI/2015/037-752**

**PROJET FINANCE PAR L'UNION EUROPEENNE**

**PROJET DE TERMES DE REFERENCE SPECIFIQUES**  
**ASSISTANCE TECHNIQUE**

**"Assistance Technique à la Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion pour appuyer la mise en œuvre des Politiques de réinsertion sociale des détenu(e)s et de prévention de la récidive"**



## ANNEXE II: TERMES DE RÉFÉRENCE

### TABLE DES MATIERES

1.	INFORMATIONS GÉNÉRALES .....	73
1.1	Pays partenaire .....	73
1.2	Pouvoir adjudicateur.....	73
1.3	Éléments d'information utiles concernant le pays partenaire .....	73
1.4	Situation actuelle dans le secteur concerné.....	73
1.5	Programmes liés et autres activités des bailleurs de fonds .....	77
2	OBJECTIFS ET RÉSULTATS ESCOMPTÉS.....	78
2.1	Objectif général.....	78
2.2	Objectifs particuliers .....	78
2.3	Résultats à atteindre par le contractant .....	79
3.	HYPOTHÈSES & RISQUES .....	79
3.1	Hypothèses qui sous-tendent le projet.....	79
3.2	Risques .....	80
4.	CHAMP D'INTERVENTION .....	80
4.1	Généralités .....	80
4.2	Activités spécifiques.....	81
4.3	Gestion du projet.....	90
5.	LOGISTIQUE ET CALENDRIER.....	91
5.1.	Lieu du projet.....	91
5.2.	Date de début et période de mise en œuvre des taches.....	91
6.	BESOINS.....	91
6.1	Ressources humaines.....	91
6.2	Bureaux.....	95
6.3	Installations et équipement mis à disposition par le contractant .....	96
6.4	Matériel.....	96
6.5.	Dépenses accessoires .....	96
5.6	Vérification des dépenses .....	98
5.7	Coûts forfaitaires.....	30
7.	RAPPORTS .....	98
7.1	Rapports obligatoires.....	98
7.2.	Présentation et approbation des rapports .....	99
8.	SUIVI ET ÉVALUATION .....	99
8.1.	Définition d'indicateurs.....	99
8.2.	Exigences particulières .....	100

## **1. INFORMATIONS GÉNÉRALES**

### **1.1 PAYS PARTENAIRE**

Royaume du Maroc

### **1.2 Pouvoir adjudicateur**

L'Union européenne représentée par la Délégation de l'Union européenne (Délégation de l'UE) auprès du Royaume du Maroc.

### **1.3 Éléments d'information utiles concernant le pays partenaire**

Selon le dernier recensement général de la population et de l'habitat (2014), le Maroc comptait une population d'environ 33,8 millions d'habitants, dont 45 % vivaient dans les zones rurales. Il s'agit d'une population très jeune, dont la majorité (67 %) à moins de 30 ans.

La politique générale du Maroc repose sur trois piliers distincts : une évolution politique progressive vers l'établissement d'un régime démocratique et d'un Etat de droit ; l'obtention d'une croissance économique plus forte et plus stable, à-même de créer des emplois, ainsi que d'assurer la viabilité de ses finances publiques ; le renforcement de la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté.

Le Maroc a connu, depuis le début des années 2000, une phase de croissance soutenue et de stabilisation macroéconomique. Le taux de croissance annuel du PIB se situe, sur la période 2000-2011, à 4,7 %, avec un niveau de revenu moyen par tête, à fin 2011, à 200 euros par mois, plaçant le Maroc comme un pays à revenu moyen inférieur.

Cette évolution favorable au cours de la décennie 2000 n'a cependant pas entraîné de transfert significatif de la valeur ajoutée entre secteurs. Ainsi, bien qu'on ait observé une légère tertiarisation de l'économie au dépend du secteur primaire, la structure de la production est restée relativement inchangée : 16,4 % pour le secteur primaire, 28,5 % pour le secteur secondaire et 55,1 % pour le secteur tertiaire.

La croissance économique observée au cours de la dernière décennie a permis des progrès sociaux importants. Cependant, le niveau de développement social reste limité, au regard de la situation dans des pays à niveau de revenu comparable. Ainsi, la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté nationale est passée à 9 % en 2009, mais le niveau d'inégalité reste parmi les plus élevés de la région, avec un indice de GINI qui se situait à 40,9 en 2009, en légère augmentation par rapport à 1991 (32,1 en Egypte ou 37,7 en Jordanie).

La situation en matière de santé et d'éducation montre également un écart significatif par rapport aux autres pays de la région, en dépit des avancées importantes au cours de ces dernières années. En 2009, le taux de mortalité infantile s'élève à 38/1000 (contre 21 en Tunisie, 21 en Egypte ou 25 en Jordanie), et le taux d'alphabétisation des adultes âgés de 15 ans et plus se situe à 56 % durant la période 2005-2010, contre 78 % en Tunisie, 72 % en Egypte ou 93 % en Jordanie.

En matière d'emploi, le taux de chômage s'est sensiblement réduit, s'établissant à 9,1 % en 2011, mais son niveau reste important parmi les jeunes en particulier en milieu urbain où il touche 32,4 % de la population active des 15-24 ans. Egalement, le niveau d'éducation moyen des chômeurs est plus élevé que celui de l'ensemble de la population active, signe de l'inadéquation de la formation à l'emploi et de la difficulté du système socio-économique à générer des emplois qualifiés.

### **1.4 Situation actuelle dans le secteur concerné**

#### **1.4.1 Un cadre juridique en évolution**

Le 29 avril 2008, le Royaume du Maroc a établi une Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion (DGAPR) chargée de l'organisation et du fonctionnement des établissements pénitentiaires. Depuis, la DGAPR est une structure autonome, détachée du Ministère

de la Justice et rattachée directement à la Primature, avec un budget de fonctionnement, d'équipement et de ressources propres.

La réforme constitutionnelle de juillet 2011 qui a insufflé de nombreux changements législatifs, visant notamment à consacrer les principes d'indépendance de la justice, de respect et de protection des droits de l'homme et des libertés individuelles contient un ensemble de dispositions relatives au traitement et à la protection des droits des détenu-e-s et inclut le régime pénitentiaire dans les attributions législatives dévolues au Parlement.

Dans le cadre de la réforme de la Justice et la réforme du code pénal et du code de procédure pénale, il est préconisé l'adoption d'une politique efficace de sanction, instituant des alternatives aux sanctions privatives de liberté, la simplification des conditions d'application des mécanismes et procédures juridiques pour aménager la peine et faciliter la réinsertion des détenu-e-s après leur libération, ainsi que l'amélioration des conditions de séjour des détenu-e-s (prévenu-es et personnes condamnées) et le renforcement de la protection des femmes et des enfants en conflit avec la loi.

Le projet de loi de révision du code pénal est attendu depuis 2014, il a été introduit dans le système judiciaire en 2016 puis retiré avant d'être partiellement réintroduit en mai 2017 afin de permettre le détachement du Ministère Public de l'autorité du Ministère de la justice. Depuis le 06 octobre 2017, le parquet a été placé sous l'autorité du Procureur général du Roi, c'est une réforme majeure dans l'organisation judiciaire marocaine.

Il est prévu de modifier le code de procédure pénale après l'adoption du code pénal.

Le projet de loi sur l'organisation judiciaire est actuellement au niveau de la deuxième Chambre du Parlement et devrait être adopté d'ici la fin de l'année 2017.

Ces changements visent ainsi à favoriser directement la réduction des peines, la diminution du taux élevé de surpopulation pénitentiaire, ainsi que l'amélioration des conditions de séjour des détenus et la protection des femmes et des enfants en conflit avec la loi.

Enfin, une révision de la loi n°23.98 relative à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires a été initiée par la DGAPR en 2016, appuyé par différents partenaires. Le projet de loi a été transmis aux différents ministères et départements concernés par le secteur pénitentiaire, au CNDH et certaines ONG afin de recueillir leurs avis et recommandations, qui sont en cours de discussion, cette prochaine mouture sera ensuite présentée au parlement.

Ainsi, le projet de réforme de la loi vise à harmoniser la législation marocaine en la matière avec les conventions internationales, et notamment le Protocole Facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture (OPCAT) ratifié par le Maroc en novembre 2014. Pour sa mise en œuvre effective, trois mécanismes nationaux de prévention et de protection des Droits de l'Homme (MNP) sont en cours de mise en place : le mécanisme contre la torture, le mécanisme pour la protection des droits de l'enfant, et celui relatif à la protection des droits des personnes handicapées.

Le mécanisme contre la torture prévoit de mettre en place un organe national habilité à visiter régulièrement les lieux de détention afin de protéger les personnes privées de liberté contre tout acte potentiel de torture, et de formuler des recommandations à l'intention des autorités afin de prévenir la torture et les mauvais traitements. Le projet de loi n°76-15 qui vise la réorganisation du CNDH et notamment le mandat d'abriter les MNP, est actuellement au niveau de la Chambre des représentants.

#### 1.4.2 La nouvelle stratégie de la DGAPR 2016-2018

La DGAPR a amorcé un changement d'orientation depuis 2014, et a adopté une Stratégie nationale sur la période 2016-2018 portant sur les quatre axes principaux suivants :

- l'humanisation des conditions de détention,
- la sécurité des détenu(e)s ;
- l'habilitation des détenu(e)s pour la réinsertion ;
- la modernisation de l'administration et le renforcement des mesures de gouvernance.

Il existe ainsi une forte volonté politique de la DGAPR de procéder à l'ouverture d'un dialogue sur la politique pénitentiaire avec d'autres institutions étatiques et avec la société civile ; d'assurer le respect des droits fondamentaux des détenu(e)s, à travers notamment l'amélioration des procédures de contrôle de réinsertion sociale, et la mise en place de nouvelles méthodes et modes de gouvernance moderne et performants.

La mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale de la réforme pénitentiaire est toutefois confrontée à plusieurs défis, relatifs notamment aux capacités de la DGAPR en matière de planification et de coordination avec l'ensemble des acteurs impliqués, tant au niveau central que local.

- le **premier défi**, résultant des capacités limitées de la DGAPR en matière de lutte contre la surpopulation carcérale, est d'améliorer son système interne de gouvernance et de coordination avec l'ensemble des acteurs/administration impliqués dans la mise en œuvre des orientations de cette stratégie,
- le **deuxième défi**, d'ordre également institutionnel, résulte des faiblesses de la gestion des ressources humaines de la DGAPR et des carences en matière d'ingénierie du système de la formation des agents pénitentiaires,
- le **troisième défi** vise à mettre en place des politiques de réinsertion sociale des détenu(e)s, afin d'ancrer ce concept selon des nouvelles approches scientifiques et criminologiques de prévention de la récidive,
- le **quatrième défi** consiste à dynamiser et promouvoir la coopération avec la société civile en vue d'installer un dialogue continu avec les associations et les instances des droits de l'homme, et les associer de manière plus concrète dans le traitement de certains problèmes quotidiens liés aux conditions des détenu(e)s.

#### 1.4.3. La réinsertion sociale dans le cadre des normes internationales

Les normes et les règles internationales réaffirment que la réhabilitation des détenus et leur réinsertion réussie dans la société sont deux des objectifs principaux du système de justice pénale. Ceci est clairement reconnu dans le droit international des droits de l'homme et dans les règles et les normes des Nations Unies<sup>131</sup>, dont beaucoup sont applicables à la réhabilitation et à la réinsertion sociale des détenus. Il s'agit de normes relatives aux interventions offertes en prison, qui comprennent l'éducation, la formation professionnelle et d'autres programmes, il s'agit aussi de la nécessité de s'assurer que les délinquants gardent le contact avec le monde extérieur.

Les règles minima pour le traitement des détenus, adoptées par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en 1955, constituent un ensemble de normes minima universellement reconnues pour la gestion des établissements pénitentiaires et le

---

<sup>131</sup> Recueil des règles et des normes de l'Organisation des Nations Unies en matière de prévention du crime et de la justice pénale, publié par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime 2007

traitement des détenus. Cet ensemble représente un atout majeur et il a eu une influence considérable dans le développement des législations, des politiques et des pratiques pénitentiaires des États membres à travers le monde. En décembre 2015, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté les règles révisées en tant qu'« Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus ». Conformément aux recommandations formulées par le groupe d'experts, ces règles sont désormais appelées « Règles Nelson Mandela »<sup>132</sup>, pour rendre hommage à l'œuvre accomplie par l'ancien Président sud-africain, Nelson Rolihlahla Mandela, qui, du fait de son combat mondial en faveur des droits de l'homme, de l'égalité, de la démocratie et de la promotion d'une culture de paix, a passé 27 ans de sa vie en prison.

Le Royaume du Maroc est le premier pays à s'être engagé à inclure les nouvelles Règles minima adoptées par les instances de l'ONU en décembre 2015, qui favorisent le renforcement des droits des détenu/es et leur traitement durant leur incarcération. Ce nouvel ensemble de Règles, autrement appelées "Règles Nelson Mandela", apporte d'importantes améliorations au régime précédent, concernant notamment le droit à la santé, l'usage des mesures d'isolement, le renforcement de l'aide juridique.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>133</sup> stipule que « le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social » (article 10, paragraphe 3).

#### 1.4.4 Programme d'appui de l'UE au secteur pénitencier

L'Union européenne et le Maroc ont signé en Octobre 2016, une Convention de financement autour d'un programme visant contribuer au processus de la réforme du système pénitentiaire amorcé par le Maroc. Ce programme de 3 ans et de 5 MEUR a pour objectif de renforcer l'Etat de Droit et la gouvernance démocratique au Maroc et à accompagner la mise en œuvre de la réforme de la politique pénitentiaire.

Ce programme, intitulé "*Programme d'appui à la réforme du système pénitentiaire au Maroc*", a été scindée en deux grandes interventions, afin de répondre au mieux aux quatre défis mentionnés ci-dessus, par le biais :

- **d'un jumelage institutionnel**, qui cible le renforcement de la gouvernance du système pénitentiaire, les capacités institutionnelles de la DGAPR et les compétences des acteurs pénitentiaires, en réponse aux deux premiers défis.
- **d'une assistance technique** (la présente action), en réponse aux troisième et quatrième défis.

Des programmes de réinsertion sociale et professionnelle au profit des détenu(e)s sont en cours et des mécanismes de coordination et de coopération avec la Fondation Mohamed VI et l'Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT) existent. L'accueil, l'évaluation, la classification et la prise en charge des détenu(e)s sont effectués par les personnels du service social de la DGAPR avec la collaboration et l'appui de la Fondation Mohammed VI, dans les bureaux d'accueil et les services d'orientation et de la préparation à la réinsertion (SOPR) des établissements pénitentiaires.

Le SOPR intervient avec les détenu(e)s à l'intérieur des établissements pénitentiaires et a commencé à développer des outils pour l'évaluation des détenu(e)s, mais ce dernier doit renforcer ses méthodes de suivi et d'accompagnement pour intensifier la prise en charge spécifique du condamné pendant son parcours de détention.

<sup>132</sup> <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/F-book.pdf>

<sup>133</sup> <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Également, le développement des savoirs pluridisciplinaires sur le champ pénitentiaire, au service notamment des professionnels, implique des études et des analyses du vécu carcéral, afin de pouvoir assurer une meilleure prise en charge des détenu(e)s, dès leur entrée, pendant leur incarcération et durant la phase de pré-libération et de préparation à la réinsertion sociale, avec un suivi et une supervision tout au long du parcours de la détention.

### **1.5 Programmes liés et autres activités des bailleurs de fonds**

Un programme d'appui budgétaire à la réforme de la Justice de l'UE, d'un montant de 75,5 millions d'euros appuiera la mise en œuvre de la Charte Nationale pour la réforme de la justice et prévoit, entre autres, d'encourager l'adoption de mesures concrètes pour la mise en œuvre effective des mesures de protection des droits des justiciables du code de procédure pénale révisé, et de la réforme du code pénal, et un appui à l'UNICEF dans le domaine de la justice pour mineurs, afin que l'organisation accompagne la mise en œuvre de la politique publique intégrée de protection de l'enfance au Maroc.

Par ailleurs, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe intervient dans la région du Sud de la Méditerranée et notamment au Maroc pour améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires et rendre ainsi la justice plus efficace et plus accessible pour les populations de l'UE et de la coopération bilatérale de l'UE. Financés au travers du Programme Sud II, ces appuis continueront à soutenir le renforcement de la gouvernance démocratique au Maroc.

Les activités connexes plus importantes en rapport à la présente assistance technique sont les activités mises en œuvre dans le cadre de l'Instrument Européen pour la démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH). L'UE a fourni un soutien entre 2010 et 2012 à l'association "Observatoire Marocain des Prisons" pour réaliser des séminaires pour les avocats, de la formation pour les acteurs de la société civile, et l'amélioration du débat sur la situation des conditions dans les prisons marocaines, un autre projet porté par l'ONG Search for Common Ground a permis de renforcer les capacités des directeurs d'établissements pénitentiers sur la résolution des conflits dans le système pénitentiaire.

Deux nouvelles subventions issues de l'appel à propositions IEDDH 2017 ont été contractualisées et seront mises en œuvre début 2018. L'ONG Observatoire Marocain des Prisons développera des actions de sensibilisation, de renforcement des capacités (formations du personnel pénitentier et des détenus), de veille, de monitoring et de suivi des doléances, accompagné par un circuit de soutien juridique. L'ONG Progetto Mondo Mal se concentra sur le renforcement de l'action socioéducative des OSC en milieu carcéral et l'activation d'un système de mentorat pour la défense et la promotion des droits des détenus mineurs ainsi que la prévention de la radicalisation et la réinsertion socioéconomique des détenus mineurs..

Également, l'UE a appuyé dans le cadre du programme SPRING, à travers un Jumelage institutionnel, le renforcement des capacités du CNDH dans ses missions de protection et de promotion des droits de l'Homme au Maroc et notamment les nouvelles attributions concernant les nouveaux mécanismes de prévention et de protection des Droits de l'Homme. Par ailleurs, le CNDH a créé et équipé en 2015 un centre de formation professionnelle, l'Institut National de Formation en Droits de l'Homme (INFDH), ouvert à tous les intervenants institutionnels, judiciaires, pénitentiaires, des ONG et du secteur privé. Par le biais de ces initiatives, le CNDH qui garantit l'approche de protection et de promotion des droits de l'Homme, devra notamment, jouer un rôle important dans les activités de formation prévues dans cette assistance technique.

Du côté des bailleurs, un groupe thématique Gouvernance, présidé conjointement par l'Ambassade de France et la Délégation de l'Union européenne, a été établi en 2011. Ce groupe se réunit une fois par an et servira d'enceinte de coordination initiale de ce programme, afin d'en assurer une meilleure cohérence et complémentarité.

Le PNUD a signé en 2016 un partenariat avec la DGAPR pour appuyer sa stratégie. Dans ce cadre, le gouvernement du Japon a financé un projet de 800 000 USD pour la promotion de la tolérance au sein de la population carcérale en partenariat avec la Rabita Mohammedia des Oulémas (formation par les pairs et équipement d'ateliers de production artisanaux dans 4 prisons pilotes).

L'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) met en œuvre un programme de soutien aux usagers de drogue en prison et aux personnes atteintes du VIH Sida.

Les principaux autres projets sont mis en œuvre dans le cadre de la coopération bilatérale avec des États Membre de l'Union Européenne.

La Germano Foundation for International Legal Coopération a organisé une visite d'étude pour des cadres de la DGAPR à Berlin en partenariat avec le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de la Justice Allemand.

L'Agence de Coopération espagnole pour le Développement (AECID) et la DGAPR ont signé un protocole administratif de coopération en mai 2015 qui a pour objectif principal de contribuer à la modernisation du système pénitentiaire du Royaume du Maroc et pour objectif spécifique de renforcer les capacités du personnel de la DGAPR, avec une approche basée sur les droits de l'homme en matière de classification des détenus et de Réinsertion. Des formations de formateurs ont notamment été organisées en Espagne en matière de classification et de réhabilitation, accompagnées de modules et de manuels de procédures. Des séminaires de formation en matière de classification et de traitement individuel des détenus/détenues sont prévus en 2017, ainsi que le suivi de la mise en place des programmes pilotes dans 4 prisons avec l'accompagnement des experts espagnols.

Dans le cadre d'un protocole d'entente et de coopération entre la Direction de l'Administration Pénitentiaire française et la DGAPR signé en avril 2016, il est prévu d'engager des actions d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques dans les domaines de la prévention du risque de radicalisation des détenus, notamment à travers la détection de ce phénomène, le traitement et le suivi des cas de détenus extrémistes violents, la prise en charge médicale et sanitaire des détenus, la réinsertion des détenus, notamment à travers le travail en détention, la gestion du service d'emploi pénitentiaire et la préparation à la sortie de détention, la formation du personnel des établissements pénitentiaires, la modernisation de l'architecture carcérale à travers une coopération technique avec l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ).

Ainsi, la présente action devra impérativement être mise en œuvre en complémentarité et en recherche de synergies avec les actions en cours (ou en préparation) des autres bailleurs de fonds, des États membres de l'UE et de la société civile marocaine et internationale. Cette recherche de complémentarité avec les actions en cours (ou en préparation) des autres acteurs et bailleurs de fonds sera notamment prise en compte dans l'évaluation de l'offre.

## **2 OBJECTIFS ET RÉSULTATS ESCOMPTÉS**

### **2.1 Objectif général**

L'objectif global du Programme d'appui à la réforme pénitentiaire au Maroc est d'accompagner le processus de la réforme du système pénitentiaire amorcé par le Maroc, conformément aux règles minima Nelson Mandela, en vue de renforcer la gouvernance démocratique et l'État de Droit.

### **2.2 Objectifs particuliers**

Les objectifs particuliers du présent marché sont les suivants :

- Fournir une assistance technique à long, moyen et court terme à la Délégation Générale de l'Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion pour (i) l'appuyer dans la mise en œuvre de

politiques de réinsertion sociale des détenus et de prévention de la récidive, en réponse aux actions prioritaires de la réforme du système pénitentiaire en cours, (ii) participer à la réduction de la surpopulation carcérale via la mise en place d'un dispositif d'accueil, d'évaluation et d'accompagnement pour les détenus, (iii) promouvoir des programmes d'intervention, la recherche appliquée et des mécanismes de coopération et de participation avec la société civile dans le domaine de la réinsertion sociale des détenus.

- Mettre à disposition des expert(e)s pour des interventions de longue, moyenne et courte durée, d'une part afin de fournir une expertise ponctuelle ou un appui technique pour accompagner la mise en œuvre de programmes d'intervention en matière d'intégration sociale et d'autre part pour réaliser des prestations de formation spécialisées dans le domaine de la réinsertion sociale selon une approche droits de l'homme et de renforcement de capacités, réaliser des études, des recherches scientifiques et appliquées, la production de guides et manuels de procédures en matière de partenariat et de coopération avec la société civile, etc.
- Favoriser le développement des connaissances et contribuer à la communication sur les thématiques en lien avec la réforme pénitentiaire et autour du programme d'appui de l'UE, à travers le développement et la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan de communication.

### **2.3 Résultats à atteindre par le contractant**

- Mettre à disposition, en temps voulu, des directions de la DGAPR, des compétences conformes aux standards d'efficacité et d'intégrité de la profession, afin d'appuyer la DGAPR dans la mise en œuvre des actions liées à la réforme pénitentiaire et de la mise en œuvre du programme d'appui de l'UE;
- Mettre à disposition de la DGAPR les appuis, logistiques et en personnel de soutien, nécessaires au bon déroulement des prestations d'assistance technique tout au long de la durée du contrat;
- Proposer une démarche et des méthodes de travail adaptées pour que la mise en œuvre du programme d'appui soit assurée en conformité avec les termes de la Convention de Financement entre l'UE et le Gouvernement du Maroc (conditions de mise en œuvre du programme, réalisation des activités, suivi des indicateurs de performances, évaluation, atteinte des résultats et des objectifs du programme).

## **3. HYPOTHÈSES & RISQUES**

### **3.1 Hypothèses qui sous-tendent le projet**

La mise en œuvre de ce projet s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Poursuite des efforts de réforme pour rendre le système judiciaire du Maroc plus efficace et plus performant en ce qui concerne les services fournis aux justiciables et leur accessibilité;
- Des interventions efficaces de réinsertion sociale peuvent prévenir la récidive constituent une part essentielle une réponse à la surpopulation carcérale;
- Les institutions judiciaires, pénitentiaires et les acteurs de la société civile coordonnent leurs efforts et actions en vue d'une mise en œuvre effective de la politique de réinsertion;
- Les cadres et agents de l'administration pénitentiaire participent activement à l'amélioration de leur formation et s'investissent individuellement dans le suivi de leur parcours professionnel;
- Il existe un consensus sociétal sur la question de l'amélioration des conditions des détenus et de la mise en œuvre d'une politique de réinsertion;



- Implication effective des organisations de la société civile et la poursuite du dialogue entre ces dernières et le gouvernement pour la réalisation des actions liées à la réforme.

### **3.2 Risques**

Les principaux risques sont les suivants :

- L'instabilité de la situation politique et sociale et la discontinuité des réformes de politiques pénales et pénitentiaires;
- Le manque de moyens financiers du secteur pénitentiaire ne permet pas le recrutement de personnels sociaux pouvant correctement accompagner les détenu(e)s dans leur réinsertion;
- La faiblesse d'engagement des autorités centrales / locales, des acteurs judiciaires et de l'inspection générale de la DGAPR d'assurer leur mandat de contrôle de façon régulière sur les conditions de détention et le suivi des peines;
- La révision du Code de procédure pénale n'étant toujours pas adoptée, ceci pourrait affecter le bon déroulement du projet;
- La réforme visant à une amélioration de la condition carcérale et développant les libérations anticipées pourrait être mal comprise par l'opinion publique et la société civile et considérée comme laxiste ou favorisant les délinquants;
- Le soumissionnaire devra indiquer dans son offre les mesures prises pour prévenir ou atténuer les risques identifiés. Il pourra également indiquer d'autres risques identifiés par lui et les mesures d'atténuations proposées.

## **4. CHAMP D'INTERVENTION**

### **4.1 Généralités**

#### 4.1.1 Présentation du Programme d'appui

L'objectif global du programme est d'accompagner le processus de la réforme du système pénitentiaire amorcé par le Maroc, conformément aux règles minima Nelson Mandela, en vue de renforcer la gouvernance démocratique et l'État de Droit.

L'objectif spécifique de cette assistance technique est la mise en œuvre des politiques de réinsertion sociale des détenus et personnes condamnées via la mise en place d'un dispositif d'accueil, d'évaluation et accompagnement pour les détenus, des programmes d'intervention, la recherche appliquée et un renforcement des mécanismes de coopération et de participation avec la société civile, des acteurs publics décentralisés et du secteur privé en faveur de la réinsertion des détenu(e)s et de la prévention de la récidive, favorisant aussi la lutte contre la surpopulation.

L'assistance technique inclut également la collaboration et la recherche de synergies avec la composante "*Gouvernance et renforcement institutionnel de la DGAPR*" du programme d'appui qui sera mise en œuvre à travers un jumelage institutionnel et qui prévoit de renforcer les capacités de DGAPR et les compétences des acteurs pénitentiaires via l'établissement d'un cadre participatif de dialogue pluri acteurs et d'un cadre formatif structuré, spécialisé et de qualité.

Cette collaboration pourrait être envisagée comme une expérience pilote pour la DGAPR en termes de coopération avec les ministères sectoriels, visant à intégrer la réforme pénitentiaire comme préoccupation transversale dans les politiques publiques.

#### 4.1.2. Résultats attendus

Les résultats qui devraient être obtenus par la mise en œuvre de la politique de réinsertion sociale des détenus(e)s et de prévention de la récidive sont identifiés ci-dessous.

R.1: L'accueil, l'évaluation-diagnostic, la prise en charge et le suivi individuel des détenu(e)s sont améliorés.

R.2 : Des programmes d'intervention en soutien à l'intégration sociale sont mis en place et les compétences des agents pénitentiaires sont renforcées.

R.3 : La recherche appliquée à l'intervention pénitentiaire est développée avec des établissements d'éducation supérieure.

R.4: Un réseau d'associations est créé en tant que dispositif de coordination et de renforcement des interventions des différents acteurs de la société civile en matière de réinsertion.

R.5 : La communication et la sensibilisation sur la réforme pénitentiaire en matière de politiques de réinsertion sociale des détenu(e)s et de prévention de la récidive sont mieux assurées.

#### 4.1.3 Structure et organisation

Le Bénéficiaire du financement du budget de l'Union européenne est le Gouvernement du Royaume du Maroc, représenté par la Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et la réinsertion. Le Pouvoir Adjudicateur et le gestionnaire du marché est la Délégation de l'UE au Maroc.

#### 4.1.3 Zone géographique à couvrir

Rabat, au siège de la DGAPR, à Tiflet au Centre national de formation des cadres de l'administration pénitentiaire, et dans les établissements pénitentiaires choisis pour les projets pilotes de mise en œuvre des méthodes d'intervention en matière d'accueil et de suivi du détenu.

#### 4.1.4 Groupes cibles

- cadres et personnel de la DGAPR;
- Centre national de Formation de l'Administration pénitentiaire (CNFAP);
- représentants des ministères et institutions publiques impliqués dans la réforme pénitentiaire et de la justice et composant la commission interministérielle;
- Fondation Mohammed VI pour la réinsertion des détenu(e)s;
- Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail (OFPPT);
- Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH);
- acteurs décentralisés;
- partenaires universitaires et associatifs de la DGAPR;
- bénéficiaires finaux de l'intervention sont tous les détenu(e)s incarcérés de manière préventive et/ou condamnés et leurs familles.

## **4.2 Activités spécifiques**

L'appui à la DGAPR, prévue dans le cadre du présent marché, inclura des missions de formation, d'assistance technique proprement dite, d'analyse, de conseil et d'études, qui porteront sur les différentes thématiques liées à la réinsertion sociale et prévention de la récidive.

L'équipe de l'Assistance Technique d'Appui comprendra des experts principaux affectés au programme tout au long de sa durée, ainsi que des experts non principaux pour :

- des missions d'assistance technique à long terme;
- des missions d'assistance technique de moyenne durée;
- des missions d'assistance technique de courte durée (études, formations, séminaires, etc.).

Sous l'autorité de la DGAPR, les activités suivantes seront menées sur une période de **36 mois**, par une équipe d'experts composée :

- d'un expert principal, coordonnateur de l'assistance technique, qui devra veiller à mobiliser et coordonner avec le bénéficiaire, l'Union européenne et le contractant, l'assistante technique moyenne et courte durée. Il devra aussi s'assurer du bon déroulement des études, séminaires et toutes les activités prévues sur ce marché ;
- d'un expert principal, spécialisé en ingénierie de formation et en ingénierie pédagogique dans le domaine de la réinsertion sociale.

#### 4.2.1 Assistance technique de longue durée

##### **Expert Senior en coordination de projet et réforme de l'administration pénitentiaire (Chef d'équipe – Expert 1)**

Cet expert-e fournira des prestations de manière permanente durant les 36 mois de mise en œuvre de l'AT. Il est estimé que le nombre moyen de jours de travail à prester par cet expert-e est de 220 jours/an (660 jours ouverts au total) à répartir en fonction des besoins sur toute la période d'exécution du marché, soit 24 mois.

Les jours seront prestés essentiellement sur la base opérationnelle du présent marché.

En coordination étroite avec le secrétariat général de la DGAPR et la Délégation de l'UE, l'expert-e coordonnateur-trice assistera les différents partenaires dans la programmation des activités de l'AT, l'identification des experts pour les réaliser, et le suivi de leur réalisation. Cet expert-e, chef d'équipe, devra coordonner cette assistance technique **en étroite collaboration avec l'expert-e senior en ingénierie de formation et en ingénierie pédagogique**. Il-elle sera notamment chargé-e de la programmation, la coordination, la mise en œuvre et le suivi de l'assistance technique, en étroite collaboration avec l'expert sénior en ingénierie de formation et en ingénierie pédagogique, dans l'exercice des tâches suivantes:

- le conseil dans le pilotage, la mise en œuvre et le suivi de la réforme pénitentiaire. Dans un premier temps le travail consistera à consulter l'ensemble des acteurs principaux impliqués dans la mise en œuvre de la réforme, à réunir l'ensemble des documents définissant le cadre et les modalités de cette mise en œuvre, à recueillir toutes les propositions qui ont été faites pour la définition de stratégies particulières afin de les étudier et de les confronter à la réalité de la mise en œuvre et du contexte institutionnel et politique, à moyen et long terme.
- l'établissement des plans opérationnels annuels de mise en œuvre de l'assistance technique, l'établissement de rapports semestriels sur l'état des lieux relatif à la mise en œuvre du volet d'assistance technique de l'UE.
- la supervision, la coordination et le suivi des prestations de l'expertise technique moyen terme et court-terme mise à disposition dans le cadre du présent marché;

- l'organisation, la supervision et, le cas échéant, l'animation des différents ateliers de formations, séminaires, conférences et autres événements organisés dans le cadre du présent marché.
- l'appui au bénéficiaire et aux partenaires sus mentionnés dans l'élaboration des termes de référence spécifiques des missions d'assistance technique.
- Procéder à la rédaction des termes de référence des études et marchés en étroite collaboration avec les acteurs concernés.
- la mise en œuvre des différentes prestations dans le respect des procédures communautaires, et le développement de plan d'activités annuel, incluant un chronogramme des missions, des travaux et des livrables attendus.
- la coordination de l'ensemble des activités du programme et, en conséquence, tout le travail de consolidation de la planification, de la mise en œuvre et du reporting des actions du programme (mises en œuvre sous le présent marché) avant leur soumission au comité de pilotage et la capitalisation continue des thématiques traitées.
- une liaison constante entre le contractant, les experts thématiques et le bénéficiaire, afin de mobiliser dans les délais requis toutes les expertises prévues sur ce contrat.
- un travail en étroite collaboration avec l'expert en communication et la cellule Communication rattachée directement à la Direction générale de la DGAPR chargée de la communication afin d'assurer le bon déroulement logistique de tous les événements de visibilité/communication devant se dérouler tout au long de la mise en œuvre du contrat.
- Appuyer la DGAPR dans la préparation des comités de pilotages du programme, et la rédaction des comptes rendus.
- Mise en place d'un système de coordination et de mutualisation de l'information entre les deux composantes (composante "Gouvernance" via le jumelage institutionnel) du programme d'appui à la réforme pénitentiaire.
- La coordination de l'élaboration et la mise en œuvre du plan de communication et de visibilité du programme d'appui de l'UE ainsi qu'à l'application des règles de communication et de visibilité des différentes activités du programme d'appui de l'UE en conformité avec le Manuel de communication et de visibilité de l'UE pour les actions extérieures. Ce travail sera réalisé avec l'expert moyen terme en charge de la communication.
- la participation active à l'organisation /diffusion des résultats avec la société civile pour communiquer et échanger sur la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire et lors de la réunion annuelle avec les partenaires du Comité de pilotage du programme.

Cet expert-e sera le principal interlocuteur des autorités nationales et de la Délégation de l'UE sur le bon déroulement du projet et sera amené-e à travailler en étroite collaboration avec les différents acteurs concernés par le programme d'appui de l'UE, ainsi qu'avec les partenaires techniques et financiers qui interviennent dans le domaine, tels que mentionnés au *point 1.5*.

### **Expert Senior en ingénierie de formation et en ingénierie pédagogique dans le domaine de la réinsertion sociale (Expert 2)**

Ces prestations seront fournies par un-e expert(e) senior afin d'assurer un appui régulier au secrétariat de la DGAPR. Il est estimé que le nombre minimum de jours de travail à prester par cette personne est de 220 jours/an (660 jours ouvrés au total) à répartir en fonction des besoins sur toute la période d'exécution du marché, soit 36 mois.

L'expert-e principal-e n° 2 sera amené à intervenir sur les aspects techniques liés à la conception, au développement des dispositifs d'ingénierie de formation, en général, et travaillera en étroite coordination avec l'expert(e) chef d'équipe.

L'expert(e) n°2 sera en particulier chargé d'appuyer, conseiller et accompagner dans l'exercice des tâches suivantes :

- fournir des propositions et des pistes de réflexion stratégiques pour accompagner le développement d'une vision stratégique et globale capitalisant l'ensemble des initiatives et programmes de réinsertion sociale dans un cadre stratégique cohérent. Ce travail devrait être éclairé par l'expérience d'autres pays et s'adapter au contexte marocain et aux politiques déjà mise en place.
- mobiliser l'expertise ponctuelle pour les activités relatives à l'élaboration des termes de référence pour les missions de courte durée, sélection des expert-e-s, l'organisation et suivi des missions, le contrôle qualité des prestations, analyse des rapports, appui à la dissémination et à la mise en œuvre des résultats atteints.
- contribuer à alimenter la réflexion sur la modernisation du système pénitentiaire, à accompagner la mise en œuvre de politiques de réinsertion sociale des détenu-e-s et de prévention de la récidive, en intégrant la composante Droits de l'homme.
- capitaliser et diffuser des expériences et bonnes pratiques de la réforme pénitentiaire en matière de réinsertion sociale et de prévention de la récidive des détenu-e-s.

#### 4.2.2. Assistance technique de moyenne durée

##### **Expert Senior en communication politique et institutionnelle**

Ces prestations seront fournies par un-e expert-e senior. Il est estimé que le nombre minimum de jours de travail à prester par l'expert senior est de 130 jours/an (390 jours ouvrés au total) à répartir en fonction des besoins sur toute la période d'exécution du marché, soit 36 mois.

La communication est en elle-même une des tâches prévues dans la conduite de la réforme afin de donner de la visibilité aux actions de la réforme aux parties prenantes à la réforme. Les actions de communication devront notamment permettre aux citoyens et professionnels de mieux connaître et faire un meilleur usage du nouveau cadre juridique de la réforme.

Cet expert-e devra conseiller et accompagner la DGAPR, et les Ministères et entités partenaires (universités, société civile) pour la mise en œuvre d'un plan de communication et de visibilité autour de la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire et du programme d'appui de l'UE qui sera soumis au Comité de pilotage dudit programme pour approbation et la mise en œuvre immédiate. Il s'agira, dans un premier temps, de développer, en consultation avec la DGAPR et la Délégation de l'UE, un plan de communication, précisant, notamment:

- la visibilité de l'action du Gouvernement, des partenaires clés et de la coopération de l'UE en appui à celle-ci dans ces domaines.
- la promotion du débat public sur les questions de la réinsertion sociale et de la prévention de la récidive.
- le développement du débat d'idées sur ces questions ou l'adhésion des responsables publics à la réforme pour la bonne mise en œuvre de celle-ci.
- le contenu de la communication, adaptée aux différents publics cibles (citoyens, journalistes, experts/universitaires et responsables publics, etc.).

- le choix des vecteurs de communication adaptés aux différents publics cibles, tels que la presse écrite, internet, réseaux sociaux ou l'organisation d'évènements/colloques.
- un calendrier indicatif des actions qui seront mises en œuvre et une estimation de leur coût éventuel.

Les tâches suivantes relatives à la communication devront être réalisées sous la supervision du coordinateur de l'AT :

- élaboration des termes de référence relatifs aux activités de communication et visibilité du présent marché.
- élaboration et mise à jour d'une base de contacts (presse, entités gouvernementales, organisations de la société civile, partenaires techniques et financiers, universités, etc.) pour la diffusion de tous les livrables produits dans le cadre du présent marché (dès démarrage du présent contrat).
- réalisation de reportages (photographiques, entretiens vidéos à éditer sur You Tube), rédaction et édition d'articles de presse, de communiqués de presse, de tribunes, de documents informatifs, de posts facebook, de twitts, de scripts vidéos, etc. relatifs au Programme d'appui de l'UE à la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire.
- préparation, coordination, et soutien à la mise en œuvre (accueil, animation, ou autre) des évènements de visibilité, ateliers de formation, séminaires, conférences etc. mis en œuvre dans le cadre du programme d'appui de l'UE, notamment dans le cadre de ce marché.
- coordination étroite avec les missions d'assistance technique financées par l'UE dans certains secteurs spécifiques (exemples: Programme d'appui à la réforme de la Justice) et/ou par d'autres partenaires techniques et financiers (exemple: PNUD, INL, UNICEF, Fondation Mohammed VI, OFPTT etc.), en lien avec la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire au Maroc.
- coordination avec les chargées de communication de la Délégation de l'UE au Maroc afin de transmettre toute information pertinente et publiable sur les supports de communication de la Délégation au Maroc.
- diffusion de toute l'information pertinente (bulletins d'information, dépliants informatifs, communiqués, articles, etc.) à la base de contacts établie.

Cet expert sera amené à travailler en étroite collaboration avec les différents acteurs concernés par le programme d'appui de l'UE, notamment la cellule de la Communication rattachée à la Direction générale ainsi qu'avec les partenaires techniques et financiers qui interviennent dans le domaine. Ils devront se rendre disponible pour effectuer des déplacements sur le terrain en fonction des besoins liés aux activités du programme.

#### 4.2.3 Assistance technique de moyenne durée

##### **Expert Junior Traducteur**

Cette prestation sera fournie par un(e) expert(e) junior, sur toute la durée d'exécution du marché, soit 36 mois. Il est estimé que le nombre moyen de jours de travail à prester par cet expert est de 80 jours/an (240 jours ouvrés au total).

Un traducteur sera rattaché à la mission pour traduire les documents nécessaires pour les besoins de l'assistance technique. Les jours d'expertises prévues sont à titre indicatif et pourront être ajustés selon les besoins de l'assistance technique.

#### 4.2.4. Assistance technique de courte durée

Durant la période d'exécution du marché, il est prévu la réalisation de manuels, guides, missions d'assistance technique court-terme, formations, etc. pour contribuer à la mise en œuvre des différentes activités du présent marché.

Les termes de référence détaillés spécifiques à chaque étude, évaluation, mission d'assistance technique court-terme, formation, etc. seront établis, avec l'appui du chef(e) d'équipe, par le Bénéficiaire ou/et (dans le cas de missions concernant plusieurs partenaires à la fois) en fonction des échéances établies pour ces missions et en tenant compte des éléments méthodologiques présentés par le contractant dans son offre. Ils préciseront les objectifs, les résultats escomptés, les livrables requis, les activités, le calendrier et la durée de la mission ainsi que les besoins (profils) d'expertise requise. Un budget estimatif doit accompagner chaque terme de référence.

Au total, les besoins estimés correspondant à une rémunération principalement sur base de prix unitaires, pour la réalisation de ces missions sont de **1000 jours ouvrés répartis comme suit** :

- **Expertise senior : 700 jours**
- **Expertise junior : 300 jours**

Les besoins d'expertise seront estimés en détails par le chef de mission en étroite concertation avec le Secrétaire général au cours des premiers 3 mois du projet qui serviront essentiellement à la programmation des actions à mener par ce projet d'assistance technique. Les périodes d'interventions et de mise en œuvre des actions et études seront spécifiées dans ce programme de travail et d'actions élaborés par l'AT en étroite concertation avec le Secrétaire général.

Pour l'ensemble de ces missions d'assistance technique de courte durée, études, évaluations, formations, etc. il convient de noter que :

- Les personnes expertes pourront être amenées à se déplacer sur le terrain.
- Le contractant devra présenter, 15 jours avant le démarrage de chaque mission d'assistance technique de courte durée, études, enquêtes, évaluations, formations, etc. une note méthodologique incluant un calendrier de réalisation détaillé, qui devra être approuvé par le Bénéficiaire ou/et par le partenaire directement concerné.
- Chaque activités feront l'objet de TDRs présentés au bénéficiaire et au pouvoir adjudicateur et devront être approuvés avant présentation des livrables subséquents (qui dépendent des orientations de ces premiers livrables).
- La supervision sera assurée par la personne experte chef de d'équipe.

Pour l'ensemble des rapports, études, diagnostics, enquêtes, évaluations, etc. qui seront produits, un **résumé exécutif de 8 pages** maximum devra être intégré en début de rapport. Il est prévu que plusieurs livrables et matériaux promotionnels soient publiés. Une qualité et un design optimaux sont attendus pour ces publications et matériaux promotionnels.

Pour tout le matériel de visibilité, y inclus les publications (électroniques ou papier), le contractant devra présenter un échantillon d'au moins trois modèles de livrables avant d'obtenir le bon à tirer.

Pour les événements publics (ateliers, séminaires, conférence avec plus de 30 personnes participantes), le scénario complet de l'évènement (lieu, déroulement, programme, menus, etc.) devront être présentés,

pour approbation du Pouvoir adjudicateur, au moins 20 jours avant la tenue de l'évènement. Ce scénario complet aura au préalable reçu l'approbation du Bénéficiaire ou du partenaire concerné.

Les missions d'assistance technique de courte durée, études, enquêtes, évaluations, formations, etc., seront identifiées par le Bénéficiaire en concertation avec les partenaires éventuels et avec l'appui du chef de mission.

Afin d'orienter le projet d'assistance technique dans ses perspectives de mise en œuvre et par rapport aux champs d'interventions sur lesquels les appuis devront probablement porter, **une liste indicative non-priorisée** (mis à part l'AT en communication) des missions à réaliser est présentée ci-dessous.

#### 4.2.5. Activités sur base unitaire

##### **0. Coordination, gestion et suivi du marché d'assistance technique**

- Assurer la planification et la gestion technique, contractuelle et financière des plans annuels de programmation et de la mobilisation de l'expertise technique pour la mise en œuvre des actions retenues dans le cadre du contrat de service.
- Procéder à la rédaction des termes de référence des études et marchés en étroite collaboration avec les acteurs concernés, ainsi qu'à la rédaction des termes de référence des missions court terme propres à l'assistance technique.
- Préparer des comités de pilotages du programme, rédaction des comptes rendus.
  - Encadrer et suivre l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de communication et des plans opérationnels de communication et de visibilité.
  - Encadrer et suivre les actions du présent marché par l'élaboration d'un système de suivi et évaluation interne ainsi qu'un appui aux missions de monitoring.
  - Assurer le reporting des actions du programme (mises en œuvre sous le présent marché) avant leur soumission au comité de pilotage et la capitalisation continue des thématiques traitées.
  - Mise en place d'un système de coordination et de mutualisation de l'information entre les deux composantes du programme d'appui à la réforme pénitentiaire.

##### **1. Amélioration de l'accueil, l'évaluation-diagnostic, la prise en charge et le suivi individuel des détenu(e)s**

A cet effet, de façon indicative, les activités suivantes devront être mises en œuvre :

- réalisation d'un manuel de procédures d'accueil des arrivants dans les établissements pénitentiaires, intégrant notamment l'ensemble des droits et devoirs des détenu(e)s, des dispositions et normes internationales en vigueur, des propositions d'amélioration relatif au système général de gestion de dossier des détenu(e)s.
- la mise en place d'une méthodologie d'évaluation-diagnostic du risque, dans les établissements pénitentiaires pilotes établis par la DGAPR : élaboration d'instruments pour évaluer les facteurs clefs qui peuvent avoir un impact sur la probabilité de risque de récidive chez la population pénitentiaire.
- la mise en place du programme organisationnel de classification des détenu(e)s, dans les établissements pénitentiaires pilotes établis par la DGAPR. La classification et le placement des détenu-e-s ne peuvent être effectués que si leurs dossiers sont tenus à jour et accessibles et



s'ils contiennent des informations sur leur sexe, leur âge, leur passé criminel, le motif légal de la détention, et le programme de réinsertion qu'ils suivent.

Il s'agit d'élaborer une évaluation-diagnostic, d'en tirer un pronostic aussi juste que possible, puis de planifier l'exécution de la peine et les interventions en fonction de ces constats et des perspectives envisageables (Plans d'Action), d'évaluer régulièrement les résultats et de réajuster les interventions afin d'accompagner le condamné vers la libération.

## **2. Mise en place de programmes d'intervention en soutien à l'intégration sociale**

A cet effet, de façon indicative, les activités suivantes devront être mises en œuvre :

- évaluer et renforcer les dispositifs des Services d'Orientation et de la Préparation à la Réinsertion des Centres d'Accompagnement Post-carcéral régionalisés : audit sur l'impact des programmes interventions et des dispositifs existants, recommandations et préconisations par l'amélioration des programmes d'intervention des Services et des Centres post carcéraux. Une visite/voyage d'étude de cadres de la DGAPR et des partenaires ciblés par le programme d'appui de l'UE, à des expériences réussies au sein de l'UE ou dans des pays du voisinage (comme par exemple la Tunisie) afin de donner lieu à des échanges d'expériences sur la réforme dans le secteur pénitentiaire (de préférence et selon les orientations données par la DGAPR).

Ainsi, seront pris en charge, à titre indicatif, les frais afférents à une estimation préliminaire de 1 visite d'échanges pour 5 personnes de 4 jours ouvrés au sein de l'UE et de 1 visite d'échanges dans le voisinage pour 5 personnes de 3 jours ouvrés chacune.

- la mise en place des Plans d'Action relatifs aux différents niveaux de classification des détenu(e)s et des domaines d'intervention tels que : le culturel, le sportif, le juridique, les liens familiaux, le loisir, la formation et l'enseignement.
- la mise en place de programmes d'intervention psychosociale spécialisée pour femmes et mineurs-adultes (à titre d'exemple : programmes d'approche cognitive comportementale visant la restructuration de la pensée en utilisant les facteurs de l'environnement du mineur-adulte et programmes l'acquisition d'habiletés interpersonnelles et sociales pour femmes).

## **3. Développement de la recherche appliquée à l'intervention pénitentiaire**

- développement du partenariat avec des universités à travers une collaboration spécifique dans le cadre d'une étude de recherche-action sur l'élaboration d'instruments pour évaluer les facteurs clés qui peuvent avoir un impact sur la probabilité de risque de récidive chez la population pénitentiaire. Cette coopération universitaire devra faire l'objet d'une convention de partenariat signée entre l'administration pénitentiaire et des universités spécialisée/s en criminologie et dans les politiques et dispositifs d'insertion, de médiation et de prévention et proposera un programme de recherche action.

La prévention de la récidive appelle à des interventions efficaces basées sur la connaissance des facteurs qui présentent des risques pour les détenus et qui rendent difficile la réussite de leur réinsertion dans la société.

## **4. Création d'un réseau d'associations en tant que dispositif de coordination et de renforcement des interventions des différents acteurs de la société civile en matière de réinsertion**

A cet effet, de façon indicative, les activités suivantes devront être mises en œuvre :

- élaborer une cartographie des associations intervenant dans le domaine de la réinsertion des détenu (e)s adultes, femmes et mineurs, au niveau national.
  - élaborer un guide sur les expériences menées ou en cours avec les organisations de la société civile et les principaux partenaires du secteur pénitentiaire. Une visite/voyage d'étude de cadres de la DGAPR et des partenaires ciblés par le programme d'appui de l'UE à des expériences réussies au sein de l'UE ou dans des pays du voisinage (comme par exemple la Tunisie) afin de donner lieu à des échanges d'expériences sur la réforme dans le secteur pénitentiaire (de préférence et selon les orientations données par la DGAPR).

Ainsi, seront pris en charge, à titre indicatif, les frais afférents à une estimation préliminaire de 1 visite d'échanges pour 5 personnes (dont acteurs de la Société civile) de 4 jours ouvrés au sein de l'UE et de 1 visite d'échanges dans le voisinage pour 5 personnes de 3 jours ouvrés.

- élaborer un manuel contenant les lignes directrices générales du partenariat entre la DGAPR, les associations ainsi qu'un code de l'éthique de l'intervenant partenarial (mise en place d'outils de partage d'information, de suivi et coordination des actions de la société civile en matière de réinsertion des détenu(e)s (y compris outils informatique, portail internet, etc.), afin de mutualiser et capitaliser sur l'expertise émanant de la société civile.
- mettre en place un programme de partenariats à travers de l'élaboration de Fiches-Projets pour assurer l'engagement, le suivi, le soutien, le financement et l'accréditation des interventions partenariales (formation de certains cadres de la DGAPR en gestion de projet avec la société civile (identification des besoins/arbre à problèmes, élaboration de lignes directrices, gestion du cycle de projet, procédures assurant transparence et égalité de traitement, suivi et monitoring de projet, etc.).

## **5. Renforcement des compétences des agents pénitentiaires à travers des formations spécialisées dans le domaine de la réinsertion sociale.**

A cet effet, de façon indicative, les activités suivantes devront être mises en œuvre :

- un diagnostic des besoins en renforcement des capacités réalisé auprès des agents pénitentiaires intervenant dans le champ de la réinsertion sociale;
- un plan de formation et d'accompagnement/coaching développé.
- formations des agents pénitentiaires de la DGAPR prestées, sur des thématiques liées à la protection et la promotion des droits de l'Homme et la réinsertion sociale, (à titre d'exemple: la santé, l'accès au marché du travail, les relations avec le monde extérieur, la formation professionnelle, l'éducation, le logement, l'assistance sociale, l'approche droits, l'égalité femmes- hommes, etc.).
- élaborer des modules de formation professionnalisant pour le personnel lié à la réinsertion sociale, en particulier pour les médecins, psychologues, assistants sociaux, éducateurs, coordinateurs de la réinsertion, accompagnants sociaux, dans une approche de protection et de promotion des droits de l'Homme (à titre d'exemple: la santé des détenu(e)s, toxicomanies, l'évaluation-diagnostic des détenu(e)s, techniques d'entretien motivationnel, élaboration, suivi et évaluation des Plans d'Action, dynamisation des pratiques culturelles, sportives et socio-éducatives, insertion professionnelle, travail social familial et communautaire).

## **6. Amélioration de la communication autour de la réforme pénitentiaire en matière de politiques de réinsertion sociale des détenu(e)s et de prévention de la récidive**

A cet effet, de façon indicative, les activités suivantes devront être mises en œuvre :

- appui à la DGAPR pour l'élaboration participative d'un plan global de communication (stratégie, messages, défis, outils différenciés en fonction des groupes-cibles marocains, support graphiques, revue du site web du ministère), y compris l'élaboration d'un plan de visibilité et de communication spécifique sur le programme UE-Maroc.
- appuyer la DGAPR pour la mise en œuvre du plan de communication.
- élaboration et l'impression des supports de communication et leur diffusion.
- formation des collaborateurs de la DGAPR en communication institutionnelle.
- Organiser des journées d'information et/ou de présentation des résultats d'études/diagnostics sur la base d'une journée pour environ 100 personnes.

Au cours de ces journées d'études, les résultats des études dans le secteur pénitencier seront diffusés (Edition et publication).

- organiser au moins deux conférences-débats autour des réalisations de la réforme pénitentiaire et des principaux acquis de la réforme, en matière de gouvernance et de réinsertion sociale, pour environ 150 personnes chacune. Un conférencier international sera invité pour animer ces conférences/débats ou éventuellement un des experts court-terme mobilisés dans le cadre du présent marché. Au moins une de ces actions devrait être orientée vers un public jeune représentatif de la société marocaine (par exemple: chômeurs, étudiants universitaires, cadres, membres associatifs, blogueurs, etc.).
- édition et publication de matériels de visibilité utilisés/diffusés à l'occasion des ateliers et conférences organisés dans le cadre de l'appui de l'UE à la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire.

### 4.2.6. Autres missions d'AT de courte durée à définir

Des formations, ateliers, échanges, visites d'études, pourront être identifiées selon les nécessités identifiées par la DGAPR et les partenaires de la réforme pénitentiaire; le prestataire devra donc être flexible et réactif de façon à pouvoir répondre dans les meilleurs délais aux besoins du programme.

Les jours ci-dessous sont aussi prévues sous les 1000 jours ouvrés estimés p.18 des TDRs

## **4.3 Gestion du projet**

### 4.3.1. Organe chargé de la gestion du projet

Le Pouvoir Adjudicateur du marché est la Délégation de l'UE au Maroc. Le Bénéficiaire de l'assistance technique est la DGAPR, ainsi que les partenaires institutionnels ciblés par le programme d'appui de l'UE.

La DGAPR sera responsable de la validation des feuilles de présence des expert(e)s.

Les rapports semestriels et le rapport final de cette assistance technique doivent être validés par la DGAPR avant leur transmission au Pouvoir Adjudicateur pour approbation finale. Pour les missions de courte durée, les études, évaluations, modules de formation, etc., les termes de référence, le choix

des expert(e)s et les rapports devront être validés par la DGAPR avant leur transmission au Pouvoir Adjudicateur pour approbation finale.

#### 4.3.2. Structure de gestion

La DGAPR assure la coordination et la gestion du programme d'appui de l'UE pour le suivi et la mise en œuvre des activités du programme et sera en lien avec l'équipe d'assistance technique (ainsi que le conseiller résident Jumelage du Jumelage institutionnel qui couvre la composante gouvernance du Programme d'appui à la réforme pénitentiaire).

L'assistance technique sera placée auprès de la DGAPR. Elle travaillera sous la direction du secrétaire général de la DGAPR, et en étroite collaboration avec l'ensemble des partenaires indiqués dans les présents termes de référence.

L'instance de gestion opérationnelle, pilotant la mise en œuvre du présent projet est le comité de pilotage. Le comité de pilotage discute de toutes les décisions importantes relatives au contrat et valide tous les livrables-clef du contrat, avant leur approbation finale par l'Autorité Contractante.

Les membres du comité de pilotage sont : la DGAPR, le Ministère de l'Economie et des Finances et la Délégation de l'Union européenne au Maroc. En fonction de l'ordre du jour des réunions du comité, d'autres institutions, partenaires de la mise en œuvre de ce programme, pourront être invitées à participer aux réunions du comité de pilotage, à l'initiative de l'une des administrations susmentionnées (à titre indicatif : Justice, Santé, Enseignement, Alphabétisation, Formation professionnelle, Jeunesse et Sports, des représentants de la société civile, des membres d'organisations professionnelles ou des représentants d'organisations internationales (UNICEF, Conseil de l'Europe, etc.).

Le comité de pilotage décidera lors de sa première réunion de la fréquence de ses réunions (qui ne pourra toutefois pas être inférieure à une fois par an).

#### 4.3.3. Moyens à mettre à disposition par le pouvoir adjudicateur et/ou d'autres intervenants

N/A

## **5. LOGISTIQUE ET CALENDRIER**

### **5.1. Lieu du projet**

Le lieu d'exécution de la mission est au Maroc. Les expert(e)s seront basés à Rabat.

### **5.2. Date de début et période de mise en œuvre des tâches**

La date prévue pour le début du projet est fixée au **1<sup>er</sup> Décembre 2018** pour une durée de **36 mois** à partir de cette date. Se reporter aux articles 19.1 et 19.2 des conditions particulières pour la date de début réelle et la période de mise en œuvre.

## **6. BESOINS**

### **6.1 Ressources humaines**

Veillez noter que les fonctionnaires et autres membres du personnel de l'administration publique du pays partenaire ou d'organisations internationales ou régionales basées dans ce pays, ne seront acceptés aux fonctions d'expert(e)s que si cela est dûment justifié. La justification doit figurer dans l'offre. Elle doit comporter une explication relative à la valeur ajoutée apportée par l'expert(e) concerné ainsi que la preuve de son détachement ou de son congé pour raisons personnelles.

### 6.1.1. Experts principaux

Le rôle des expert(e)s principaux dans l'exécution du contrat est crucial. Ces termes de référence définissent les profils requis pour les expert(e)s principaux. Le soumissionnaire doit fournir une déclaration d'exclusivité et de disponibilité signée pour les expert(e)s principaux suivants.

Toute personne expert(e) amenée à exercer une fonction importante dans l'exécution du contrat est désignée par le terme "expert(e) principal".

Les prestations de ces expert(e)s principaux se dérouleront principalement au Maroc.

Tous les expert(e)s principaux doivent avoir des capacités à :

- Communiquer clairement et de façon didactique.
- Travailler en équipe pluridisciplinaire, coordonner et écouter dans un milieu multiculturel.
- Bien prioriser et organiser le travail pour respecter les échéances, Travailler sous pression rapidement, y compris face à des situations et exigences changeantes.
- Maîtriser les outils informatiques courants.

**Il convient de noter que les offres présentant des curriculum vitae ne satisfaisant pas les exigences minimales mentionnées ci-après seront exclues.**

Selon la nature des missions à réaliser, les personnes expert(e)s principales doivent avoir le profil suivant :

#### **Expert-e Principal 1- Chef d'équipe, Expert Senior en coordination de projet et réforme de l'administration pénitentiaire**

##### *Qualifications et compétences*

- Exigence minimale: un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau Master (BAC+5) minimum en sciences sociales, sciences politiques, droit, administration publique ou sciences économiques ou une qualification professionnelle équivalente de 12 années.
- Exigence minimale: une très bonne maîtrise de la langue française parlée et écrite.
- Exigence minimale: excellente maîtrise des outils informatiques (Word, Excel, PowerPoint) et de messagerie les plus répandus.
- Atout : connaissance de l'arabe.

##### *Expérience professionnelle générale*

- Exigence minimale: au moins 12 années d'expérience dans l'administration pénitentiaire et/ou systèmes judiciaires, de l'appui institutionnel et aux réformes des systèmes pénitentiaires,

##### *Expérience professionnelle spécifique*

- Exigences minimales:
  - au moins 3 années d'expérience professionnelle en coordination d'équipes,
  - une expérience sur au moins un programme de coopération à l'international sur des projets similaires dans un pays à revenu similaire au Maroc,
  - au moins 1 expérience dans la mise en place et développement des programmes d'intervention pénitentiaire et post-carcéral.

- Atout: expérience professionnelle dans des pays du voisinage sud de l'UE.

## **Expert-e Principal 2 - Expert Senior en ingénierie de formation et en ingénierie pédagogique**

### *Qualifications et compétences*

- Exigence minimale: un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau BAC+5 minimum en sciences sociales, sciences politiques, droit, administration publique, ou sciences économiques ou une qualification professionnelle équivalente de 12 années.
- Exigence minimale : une très bonne maîtrise de la langue française parlée et écrite.
- Exigence minimale: excellente maîtrise des outils informatiques (Word, Excel, PowerPoint) et de messagerie les plus répandus.
- Atout: connaissance de l'arabe.

### *Expérience professionnelle générale*

- Exigence minimale: au moins 12 années d'expérience professionnelle dans les domaines liés à l'ingénierie et de la gestion de la formation, la bonne gouvernance, et/ou les droits de l'homme.

### *Expérience professionnelle spécifique*

- Exigence minimale : expérience significative (au moins 4 ans) dans le domaine de l'élaboration, le suivi et l'exécution d'activités de formation, de programmes de coopération dans le domaine pénitentiaire et post-carcéral, de programmes de réinsertion sociale des détenu(e)s
- Atouts: au moins 2 années d'expérience professionnelle dans le développement des dispositifs de formation à l'international.

Remarque: les expert(e)s 1 et 2 devront travailler en étroite collaboration sur toutes les composantes du projet afin de rassembler, au sein de leur équipe, une double compétence – d'une part en renforcement de capacités institutionnelles et gestion de politiques publiques, et d'autre part programmes d'intervention pour la réinsertion sociale des détenu(e)s.

## **Expert-e principal 3 : Expert-e Senior en communication politique et institutionnelle**

### *Qualifications et compétences*

- Exigence minimale:
  - un diplôme universitaire en lettres, communication, journalisme, sciences de l'information, sciences sociales, ou équivalent, de niveau "BAC+5",
  - une excellente maîtrise de la langue française (parlée et écrite),
  - une très bonne maîtrise de la langue arabe (parlée et écrite).

### *Expérience professionnelle générale*

- au moins 5 ans d'expérience professionnelle en matière de communication institutionnelle ou relations publiques.

### *Expérience professionnelle spécifique*

- Exigence minimales:
  - au moins 3 ans d'expérience professionnelle de conseil en stratégie de communication institutionnelle et/ou communication sur des projets/réformes du secteur public.
  - au moins 1 expérience professionnelle dans le développement et/ou mise en œuvre d'un plan/stratégie de communication.
- Atouts:
  - au moins 1 expérience professionnelle en communication institutionnelle sur des sujets relatifs aux droits de l'homme, justice et secteur pénitentiaire de préférence dans des pays du voisinage sud de l'UE.
  - une expérience de travail en lien avec les médias marocains, y compris la communication sur les réseaux sociaux
  - au moins 1 expérience de programmes de coopération internationale.

### **Indications relatives à la prestation des experts :**

- 1) Jours ouvrés: l'exécution du marché (et par conséquent le paiement) s'exprime uniquement en jours ouvrés. Seuls les jours effectivement travaillés seront payés au contractant, selon le taux des honoraires journaliers indiqué dans le budget ventilé (annexe V). Les soumissionnaires doivent fournir en annexe de leur « Organisation et méthodologie » (annexe III), un calendrier récapitulatif le "nombre de jours de travail estimé" contenu dans le tableur de l'annexe V afin de montrer la correspondance entre la méthodologie proposée et les prestations des experts. Il n'est pas nécessaire de préciser les congés des experts. Il incombe au soumissionnaire d'en décider.
- 2) Le droit aux congés annuels des experts employés par un contractant de services est déterminé dans le contrat de travail qui les lie à ce contractant et non dans le contrat de service établi entre le pouvoir adjudicateur et le contractant. Le pouvoir adjudicateur peut toutefois préciser la période à laquelle les experts doivent prendre leurs congés annuels étant donné que le gestionnaire du projet doit donner son accord, ce qu'il fera en fonction des nécessités du projet pendant la période d'exécution du marché. De toute évidence, un jour de congé ne peut être considéré comme un jour ouvré. Tous ces éléments sont précisés dans les conditions générales, articles 21 et 22.

#### **6.1.2 Experts non principaux**

Les curriculum vitae des experts non principaux ne sont pas inclus dans l'offre mais le contractant devra démontrer que les experts auquel il fait appel, ont le profil requis.

Le contractant choisit et engage les autres experts selon les profils correspondant aux exigences mentionnées dans l' "Organisation et méthodologie" et dans les présents termes de références. Il doit indiquer clairement leur profil afin de définir clairement les honoraires applicables dans le budget ventilé.

Tous les experts doivent être indépendants et n'avoir aucun conflit d'intérêt dans les responsabilités qui leur incombent.

**Le contractant devra décrire dans son offre la méthodologie qu'il emploiera pour la recherche et le recrutement de l'expertise court-terme rémunérée sur fonds de l'UE.** Il devra expliciter les facteurs qu'il compte mobiliser pour garantir la mobilisation en temps voulu d'experts de haute qualité.

Les procédures suivies par le contractant pour le recrutement des autres experts doivent être transparentes et reposer sur des critères définis au préalable, notamment les qualifications professionnelles, les compétences linguistiques et l'expérience professionnelle. Sur la base des termes de référence spécifiques élaborés par le ou les bénéficiaires directement concernés par l'assistance technique court-terme avec l'appui de l'expertise long terme et approuvés, au préalable, par le Pouvoir Adjudicateur (voir point 4.2.1.2), le contractant devra présenter au minimum trois curricula vitae correspondant au profil requis pour chaque position. Les conclusions du jury de sélection, constitué par le ou les bénéficiaires directement concernés par l'assistance technique court-terme, seront consignées par écrit. Les candidatures retenues seront soumises à l'approbation du Pouvoir Adjudicateur avant le démarrage de la mise en œuvre des activités.

Tous les experts mobilisés doivent posséder une très bonne maîtrise orale et écrite de la langue française. Pour certaines missions, la maîtrise de la langue arabe pourra être requise.

Les profils des experts autres que les experts principaux pour ce contrat sont les suivants:

- Tous les experts senior devront justifier : i) d'un diplôme de l'enseignement supérieur d'un niveau BAC + 5 minimum dans un domaine pertinent (ou à défaut d'une expérience professionnelle d'au moins 5 ans dans le domaine pertinent de l'expertise) ; ii) d'une expérience professionnelle générale d'au moins 10 ans, et iii) d'une expérience spécifique pertinente par rapport au domaine de la mission.
- Tous les experts junior devront justifier : i) d'un diplôme de l'enseignement supérieur d'un niveau BAC + 3 minimum dans un domaine pertinent ; ii) d'une expérience professionnelle générale d'au moins 5 ans et iii) d'une expérience spécifique pertinente par rapport au domaine de la mission.

Si, et de façon exceptionnelle, une mission nécessite des interventions durant le week-end ou un jour férié, ceci devra faire l'objet d'un accord préalable du Pouvoir Adjudicateur sur une base dûment justifiée (soit dans le cadre des termes de référence de la mission, soit dans le cadre d'une demande séparée du contractant).

### **6.1.3 Personnel de soutien et appui technique**

Le coût de l'appui technique et du personnel de soutien doit être inclus dans les honoraires des expert(e)s.

## **6.2 Bureaux**

La DGAPR doit mettre à la disposition de chaque expert-e engagé-e dans le cadre du contrat un bureau de 10 mètres carrés environ, d'un niveau correct

La DGAPR et les autres parties prenantes du programme mettront à la disposition de chaque personne expert(e) court-terme engagées pour des prestations d'assistance technique de plus de 20 jours ouvrés consécutifs dans leurs institutions un bureau de 10 mètres carrés environ, d'un niveau correct

Le contractant doit mettre à la disposition des autres personnes expertes engagées dans le cadre du contrat pour des prestations d'assistance technique de moins de 21 jours ouvrés, ou lorsque le nombre de personnes expertes long-termes et court-terme mis à disposition d'une même institution pour des prestations d'assistance technique dans le cadre de ce contrat dépasse le nombre de 5, un bureau de 10 mètres carrés environ chacune, d'un niveau correct.



Ce bureau sera en bon état et présentera toutes les conditions de bonne viabilité (électricité, eau, ligne fixe de téléphone, etc.) Les charges de fonctionnement courantes (électricité, téléphone fixe, etc.) pour ce bureau seront à la charge de l'entité qui aura mis à disposition ce bureau.

### **6.3 Installations et équipement mis à disposition par le contractant**

Le contractant doit veiller à ce que les expert(e)s disposent du matériel nécessaire et de ressources satisfaisantes, notamment en matière d'administration, de secrétariat et d'interprétation, pour pouvoir se consacrer pleinement à leur mission. Il doit également transférer les fonds nécessaires au financement des activités prévues au titre du contrat et s'assurer que le personnel est rémunéré régulièrement et en temps voulu.

A cet effet, le contractant mettra à disposition de l'équipe d'assistance technique, à titre indicatif, au minimum les équipements suivants :

- 3 ordinateurs,
- Matériel de stockage informatique,
- Une imprimante, photocopieuse;
- Utilitaires et papèterie courants.

Le matériel de communication nécessaire notamment pour mener à bien les activités de communication devra être fourni par le bureau d'étude (camera, appareil de photo).

Un véhicule de service pour les déplacements professionnels à Rabat et à l'intérieur du pays.

Les frais inhérents à l'acquisition et au fonctionnement de ces équipements et de ce véhicule (amortissement, assurance, carburant, entretien, réparations, etc.) et toute autre suggestion sont inclus dans les honoraires à facturer par le contractant.

La DGAPR mettra à disposition du contractant le matériel de reproduction et de communication (ligne fixe de téléphone et télécopie).

### **6.4 Matériel**

**Aucun** bien d'équipement ne sera acheté pour le compte du pays bénéficiaire au titre du présent marché de services, ni transféré au pays bénéficiaire au terme du marché. Tout bien d'équipement qui devra être acheté par le pays bénéficiaire pour les besoins du marché fera l'objet d'une procédure d'appel d'offres distincte.

**6.5. Dépenses accessoires** La provision pour dépenses accessoires couvre les dépenses secondaires et exceptionnelles éligibles encourues dans le cadre du marché. Elle ne peut pas être utilisée pour couvrir les coûts incombant au contractant au titre de ses honoraires, tels que définis ci-dessus. Son utilisation est régie par les conditions générales et les notes de l'annexe V du contrat. Elle couvre:

- Les frais de déplacement et les indemnités de séjour versés aux expert(e)s pour des missions effectuées en dehors du lieu d'affectation (c'est-à-dire pendant les visites d'études et les déplacements au Maroc hors de Rabat dans le cadre du présent marché). Si cela est applicable, indiquer si la disposition comprend des mesures environnementales, par exemple, la compensation CO2,
- Les frais de déplacement et les indemnités de séjour versés aux stagiaires/participants aux activités du programme (réunions de travail, formations, ateliers, séminaires, visites d'études, etc.) y inclus le personnel des administrations bénéficiaires,
- les frais de transport, de déplacement et les indemnités de séjour versés aux partenaires sélectionnés pour les visites d'expériences réussies/voyages d'étude en lien avec les résultats escomptés du programme d'appui de l'UE à la mise en œuvre de la Réforme pénitentiaire,
- les autres frais administratifs, logistiques et pédagogiques liés à l'organisation des réunions de travail, formations, ateliers et échanges organisés dans le cadre des points 4.2.3. des présents TDR (location de salles, location de matériel, achat de fournitures pédagogiques),
- les frais d'édition, reproduction et de publication d'outils pédagogiques (guides pratiques, manuels, guides, études, évaluations, livrets etc.) nécessaires pour les formations, ateliers et échanges organisés dans le cadre des points 4.2.3. des présents TDR,
- les frais de certaines actions d'information, de visibilité et de communication liées à l'organisation des formations, ateliers et échanges organisés dans le cadre des points 4.2.3.1 des présents TDR
- les frais de traduction et d'interprétariat, en dehors des prestations de l'Expert Junior Traducteur ;
- les frais liés à l'organisation d'au moins deux conférences-débats autour des réalisations de la réforme pénitentiaire et des principaux acquis de la réforme, en matière de gouvernance et de réinsertion sociale, pour environ 150 personnes chacune, avec la participation d'un conférencier international.
- Les frais liés aux activités de communication (écrite, audio, vidéo) autour de la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire, tels que la couverture médiatique de certaines activités du programme, l'édition et publication de matériels de visibilité utilisés/diffusés à l'occasion des ateliers et conférences organisés dans le cadre de l'appui de l'UE à la mise en œuvre de la réforme pénitentiaire.

La **provision pour dépenses accessoires s'élève à 700 000 €** pour le présent marché. Ce montant doit être inclus sans modification dans le budget ventilé.

Des indemnités de séjour peuvent être payées pour des missions effectuées par les expert(e)s autorisés du contractant en dehors de leur lieu d'affectation, lorsque ces missions ont été prévues dans les présents termes de référence ou approuvées par le pouvoir adjudicateur.

L'indemnité journalière est une somme forfaitaire maximum couvrant les frais quotidiens de séjour. Ces derniers comprennent l'hébergement, les repas, les pourboires et les déplacements locaux, y compris les déplacements de et vers l'aéroport. Les frais de taxi sont, par conséquent, inclus dans l'indemnité journalière. Les indemnités journalières sont payables en fonction du nombre d'heures passées en mission par les expert(e)s autorisés du contractant au cours des missions effectuées par les expert(e)s en dehors de leur lieu d'affectation. L'indemnité journalière est payable si la mission dure au moins 12 heures. L'indemnité journalière est payable à hauteur de 50 % du montant forfaitaire pour une mission de 12 heures, ou à hauteur de 100% pour une mission de 24 heures. Toute indemnité de séjour versée pour des missions effectuées dans le cadre du présent marché ne doit pas dépasser les

taux des indemnités journalières en vigueur au début de chaque mission tels que publiés sur le site Internet :

[http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/per\\_diems/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/per_diems/index_fr.htm)

Le pouvoir adjudicateur se réserve le droit de refuser de payer l'indemnité journalière si le temps de transport si l'expert(e) n'a pas emprunté la route la plus directe et le tarif le plus économique.

L'autorisation préalable du pouvoir adjudicateur n'est pas nécessaire pour l'utilisation de la provision pour dépenses accessoires.

## **6.6 Coûts forfaitaires**

Non applicable

## **6.7 Vérification des dépenses**

La provision pour vérification des dépenses concerne les honoraires de l'auditeur qui a été chargé d'effectuer la vérification des dépenses dans le cadre du contrat afin de procéder aux paiements supplémentaires de préfinancement le cas échéant et/ou aux paiements intermédiaires s'il y en a.,

La provision pour vérification des dépenses s'élève à 40 000 € pour le présent marché. Ce montant doit être inclus sans modification dans le budget ventilé.

Cette provision ne peut pas être diminuée mais peut être augmentée pendant l'exécution du contrat.

# **7. RAPPORTS**

## **7.1 Rapports obligatoires**

Un rapport préliminaire devra être établi au plus tard 1 mois après le début de la mise en œuvre du contrat. Il devra présenter la planification des différentes activités sur la durée du contrat ainsi que la planification précise de ces activités pour la première année de mise en œuvre (i.e. le plan opérationnel annuel). Il intègrera en annexe le cahier de charges.

Voir l'article 26 des conditions générales. Des rapports d'activités intermédiaires devront être établis tous les six mois pendant la période de mise en œuvre du contrat. Ils doivent être accompagnés de la facture correspondante, du rapport financier et du rapport de vérification des dépenses tel que défini à l'article 28 des conditions générales. Un rapport d'activités final accompagné d'une facture finale, du rapport financier et du rapport de vérification des dépenses devra être établi à la fin du contrat. Le projet de rapport d'activités final devra être présenté au moins un mois avant la fin de la période mise en œuvre du contrat. Les rapports mentionnés dans la présente section s'ajoutent aux livrables et rapports requis au point (4.2) des présents termes de référence.

Chaque rapport doit consister en une section narrative et une section financière. La section financière doit contenir des données détaillées relatives au temps que les experts ont consacré au contrat, aux dépenses accessoires et à la provision pour vérification des dépenses.

Récapitulatif: en sus des documents, rapports, études, enquêtes, évaluations, modules de formation, produits de communication et de traduction décrits au point 4.2 des présents termes de référence, et qui pourraient être précisés au titre missions et responsabilités de chaque expert principal, le contractant doit fournir les rapports d'activités suivants :

<b>Intitulé du rapport</b>	<b>Contenu</b>	<b>Délai de soumission</b>
----------------------------	----------------	----------------------------

Rapport préliminaire	Analyse de la situation existante et plan de travail du projet	Au plus tard 1 mois après le début de la mise en œuvre
Rapport annuel d'activités intermédiaire	Brève description des avancements (techniques et financiers) y compris les problèmes rencontrés, les activités planifiées à 6 mois, accompagné d'une facture et du rapport de vérification de dépenses	Au plus tard un mois suivant l'expiration de chaque période de mise en œuvre annuelle
Projet de rapport d'activités final	Brève description des réalisations, y compris les problèmes rencontrés et les recommandations	Au plus tard un mois avant la fin de la période de mise en œuvre
Rapport d'activités final	Brève description des réalisations, y compris les problèmes rencontrés, les recommandations, une facture finale et le rapport final accompagné du rapport de vérification des dépenses.	Endéans le mois de la réception des commentaires du gestionnaire du projet identifié dans le contrat, sur le projet de rapport d'activités final.

La partie introductive de tous les rapports sera constituée d'un résumé exécutif à la fois concis et exhaustif. Ce résumé (d'une longueur maximale de huit pages) reprendra les principaux éléments d'analyse développés dans le rapport ainsi que ses conclusions et recommandations.

## 7.2. Présentation et approbation des rapports

Les rapports en version provisoire devront être présentés en 3 exemplaires en version papier et un exemplaire sur support informatique (fichier compatible avec le format MS Word sur CD-Rom ou clé USB). Les rapports en version finale seront présentés en 5 exemplaires en version papier et 2 exemplaires sur support informatique (fichier compatible avec le format MS Word sur CD-Rom ou clé USB) au gestionnaire du projet indiqué dans le contrat. Ils devront être rédigés en français.

L'approbation de ces rapports sera réalisée conformément à l'article 27 des conditions générales du contrat. Tous les rapports devront faire l'objet d'une validation par le MJL. L'approbation finale de ces rapports relève de la responsabilité de la Délégation de l'UE.

## 8. SUIVI ET ÉVALUATION

### 8.1. Définition d'indicateurs

Le contractant est responsable du suivi technique et financier permanent des interventions mis en œuvre dans le cadre du marché et devra établir un système de suivi technique et financier, qui sera utilisé pour alimenter les rapports d'avancement et pour assurer le contrôle interne.

Les indicateurs qualitatifs et quantitatifs de la présente assistance technique devront être clairement définis dans l'"Organisation et méthodologie" du soumissionnaire.

Les évaluations feront l'objet d'une restitution dans les rapports d'activité.

## **8.2. Exigences particulières**

Le contractant devra veiller à assurer la visibilité du financement de l'UE, conformément aux exigences du manuel de visibilité de l'UE applicable aux actions extérieures, qui peut être téléchargé à l'adresse internet suivante :

[http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_fr.htm)

Par ailleurs, un audit externe pourrait être conduit à l'initiative du Pouvoir Adjudicateur si cela est jugé nécessaire. Le contractant devra également appuyer toutes les missions de monitoring externe engagées par le Pouvoir Adjudicateur pour le suivi du présent marché.

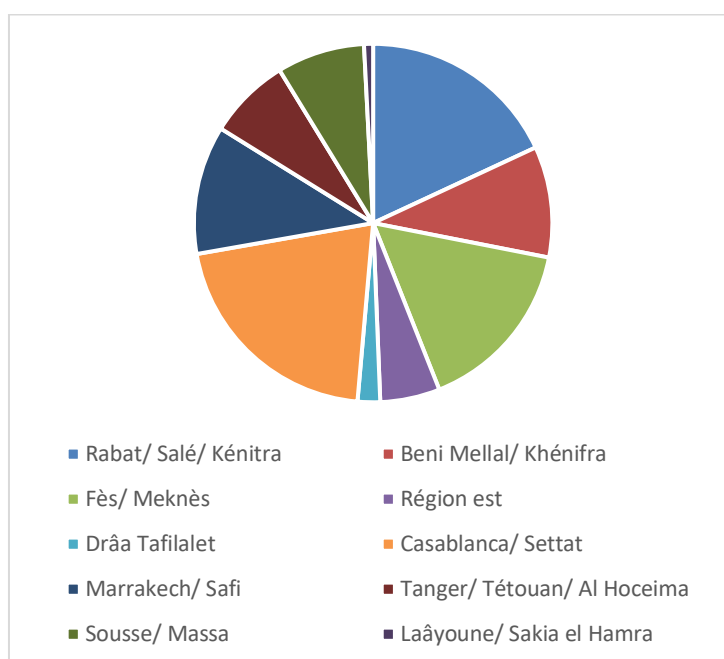
Annex 4. Essential statistical elements extracted from the “Rapport d’activités” of the DGAPR 2017 (in Arab)

**Rapport d’activités 2017 – Éléments statistiques essentiels**

<p>Évolution du taux de détenus :</p> <p>2013 → 72 005</p> <p>2017 → 83 102</p>	<p>Évolution de la durée moyenne de détention (en mois) :</p> <p>2013 → 8.5</p> <p>2017 → 10</p>
---	--

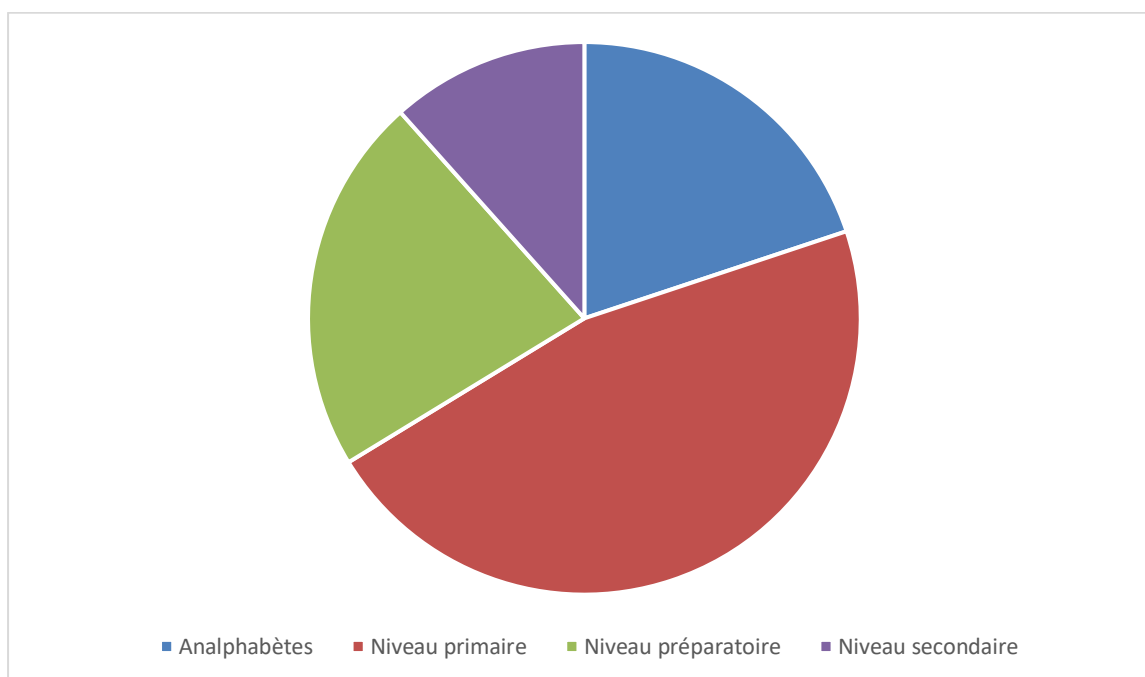
Répartition du nombre de détenus par centres régionaux :

	Nombre	Pourcentage (en %)
Rabat/ Salé/ Kénitra	15 015	<b>18.07</b>
Beni Mellal/ Khénifra	8 328	10.02
Fès/ Meknès	13 206	<b>15.89</b>
Région est	4 473	5.38
Drâa Tafilalet	1 690	2.03
Casablanca/ Settât	17 316	<b>20.84</b>
Marrakech/ Safi	9 645	11.61
Tanger/ Tétouan/ Al Hoceima	6 166	7.42
Sousse/ Massa	6 585	7.92
Laâyoune/ Sakia el Hamra	678	0.82



Classification des détenus par niveau d’étude :

	Nombre	Pourcentage (en %)
Analphabètes	16 041	19.30
Niveau primaire	37 398	<b>45</b>
Niveau préparatoire	17 837	21.47
Niveau secondaire	9 352	11.25
Niveau universitaire	2 474	2.98

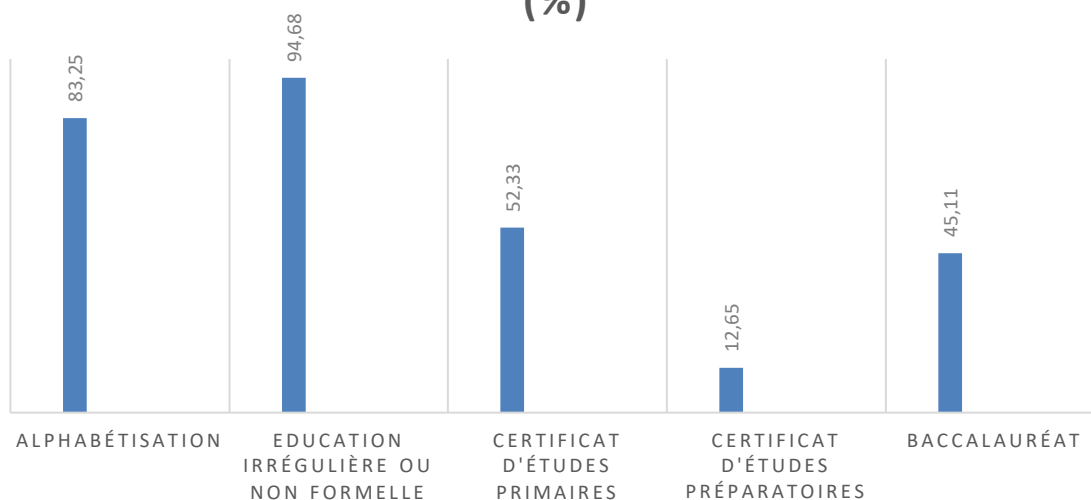


## Résultats des programmes d'insertion sociale – 2017

Programmes d'éducation, d'alphabétisation et d'éducation non formelle :

	Candidats	Participants	Réussite	Taux de réussite (en %)
Alphabétisation	10 526	6 968	5 801	<b>83.25</b>
Education irrégulière	299	188	178	<b>94.68</b>
Certificat d'études primaires	673	623	326	52.33
Certificat d'études préparatoires	1 022	893	113	12.65
Baccalauréat	713	634	289	45.11

### RÉSULTATS EN TAUX DE RÉUSSITE DES PROGRAMMES D'ÉDUCATION CARCÉRALE (%)

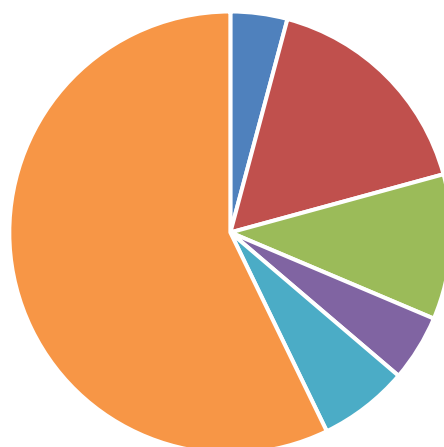


Activités désagrégées dont bénéficient les incarcérés :



	Associations	Établissements scolaires ou scientifiques	Autres organismes	Total
Activités sportives	200	42	200	442
Activités culturelles	623	603	537	1763
Activités religieuses	109	4 807	1 159	6 075
Activités artistiques	870	58	200	1 128
Activités sociales	363	82	71	516
Activités médicales	218	15	466	699
Total	2 383	5 607	2 633	10 623

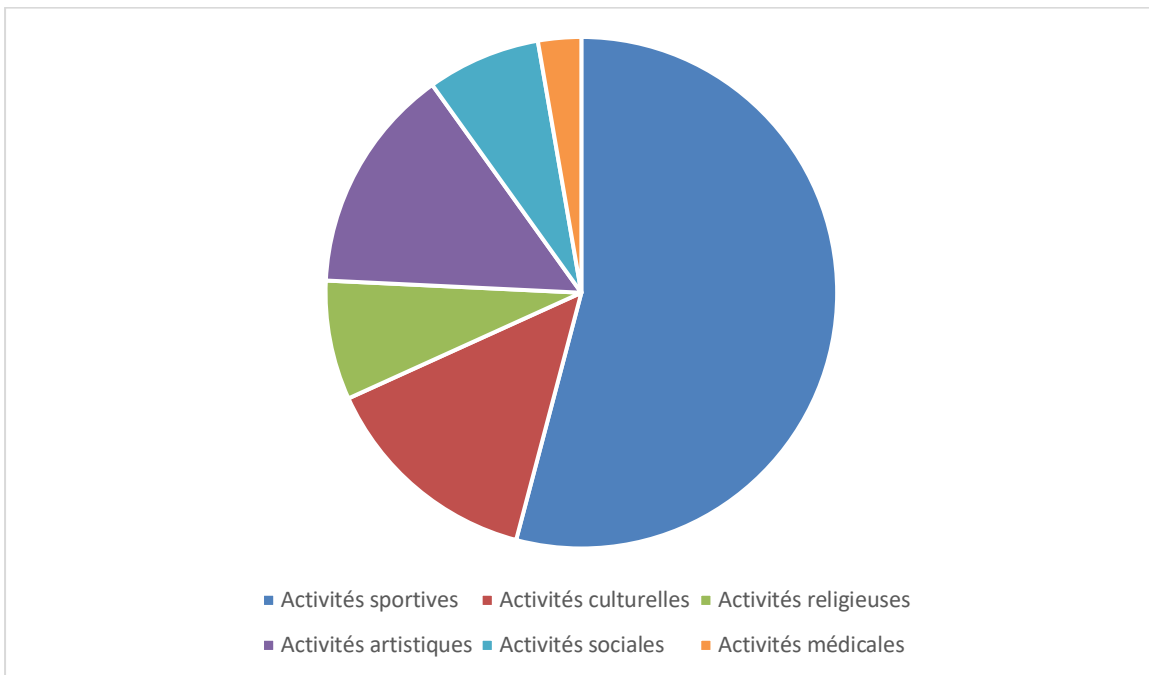
Répartition des activités proposées aux détenus en 2017



- Activités sportives
- Activités culturelles
- Activités artistiques
- Activités sociales
- Activités médicales
- Activités religieuses

Nombre de bénéficiaires des activités carcérales :

	Nombre
Activités sportives	25 507
Activités culturelles	6 654
Activités religieuses	3 555
Activités artistiques	6 758
Activités sociales	3 384
Activités médicales	1 285
Total	47 143



#### Annex 4. List of interviews conducted

Interview with a programme manager – Consulting firm  
Interview with a programme manager – Consulting firm  
Interview with a programme manager – Development Agency  
Interview with a programme officer – EU Delegation in Morocco  
Interview with a prison expert (cat. II = +7 years of experience)  
Interview with a prison expert (cat. III = +10 years of experience)  
Interview with a prison expert (cat. III = +10 years of experience)  
Interview with a prison expert (cat. III = +10 years of experience)  
Interview with a human rights defender  
Interview with a programme manager of UNODC in Morocco  
Interview with a prison and rehabilitation expert

Annex 6. List of Twinning projects for 2018 (ENI/IPA) depending upon the beneficiary institution

Finance, internal market and economic criteria	- 11
Agriculture and Fisheries	- 7
Social Affairs & Employment	- 2
Transport	- 2
Justice and Home Affairs	- 7
Standardisation & Certification Trade and Industry	- 8
Energy & Environment	- 4
Health and consumer protection	- 2
Other Issues	- 9

Table 2. List of Twinning projects for the ENI region

Finance, internal market and economic criteria	- 7
Agriculture and Fisheries	- 2
Social Affairs & Employment	- 2
Transport	- 1
Justice and Home Affairs	- 24
Standardisation & Certification Trade and Industry	- 5
Energy & Environment	- 3
Health and consumer protection	- 1
Other Issues	- 5

Table 3. List of Twinning projects for the IPA